

## Trabajo Fin de Máster

Determinantes del gasto estatal brasileño: factores de coste, necesidad y financiación

Determinants of Brazilian state spending: factors of cost, necessity and financing.

Autor/es

André Luiz Moura Leite

Director/es

Fernando Rodrigo Sauco

FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

Año 2017

## ÍNDICE

1-	INTRODUCCIÓN .....	2
2-	PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLITICO, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO BRASILEÑO EN LOS AÑOS 80 .....	4
3-	FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATALES EN BRASIL.....	10
•	<b>Fondo de Participación de los Estados (FPE):</b> .....	19
•	<b>Sistema de enseñanza y su financiación:</b> .....	23
•	<b>El Sistema Único de Salud (SUS) y el Fondo Estatal de Salud:</b> .....	28
•	<b>Síntesis valorativa: debilidades del sistema brasileño de financiación estatal:</b> .....	32
4-	APLICACIÓN EMPÍRICA: Factores de coste, necesidad y financiación (y otros) en la determinación del gasto estatal brasileño. Fuentes de datos, construcción de las variables del ejercicio econométrico y metodología .....	34
•	<b>Fuentes de datos:</b> .....	34
•	<b>Construcción de las variables utilizadas en el ejercicio econométrico:</b> .....	35
•	<b>Metodología:</b> .....	37
5-	RESULTADOS .....	39
•	<b>Gasto Total:</b> .....	39
•	<b>Educación y Cultura:</b> .....	40
•	<b>Sanidad y Saneamiento:</b> .....	41
•	<b>Promoción y Protección Social:</b> .....	43
•	<b>Servicios Públicos Básicos:</b> .....	44
•	<b>Actuaciones de Carácter General:</b> .....	45
•	<b>Actuaciones de Carácter Económico:</b> .....	45
6-	LECTURA GLOBAL DE LOS RESULTADOS DEL EJERCICIO ECONOMÉTRICO .....	47
7-	CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y POSIBLES EXTENSIONES FUTURAS.....	49
8-	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	52
9-	Apéndice.....	57
•	<b>A.1 Listado de funciones y sub funciones según la Portaria n°42 de 14 de abril de 1999</b>	57
•	<b>A.2 Estadísticos Descriptivos de las variables dependientes</b> .....	60
•	<b>A.3 Estadísticos Descriptivos de las variables independientes</b> .....	61

## 1- INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de su Constitución a finales de los años ochenta, Brasil acumula avances en diversas áreas, pero está claro que sigue habiendo desafíos políticos y sociales pendientes. Hacer realidad los derechos sociales presentes en el texto constitucional mediante políticas públicas eficientes es uno de los grandes retos futuros. Además, debe preservarse la autonomía financiera de los entes que conforman un país de dimensión continental, en el cual la heterogeneidad de sus estados federados conlleva considerables desequilibrios financieros, verticales y horizontales, entre ellos.

En Brasil, existe un conjunto de fondos financieros compensatorios, cuya misión consiste en estrechar las brechas existentes entre sus distintos estados, repartiendo recursos según determinados criterios (muchas veces cuestionables por su naturaleza política) con la intención de que todos los ciudadanos puedan, donde quiera que se encuentren, disfrutar de una cobertura similar de los servicios públicos ofertados.

El objetivo principal del presente trabajo consiste en determinar cuáles son los factores sociodemográficos y geográficos que, de forma efectiva, más influyen en la composición y volumen de las principales áreas de gasto de los estados brasileños.

En otros términos, se trata de encontrar si factores que no son estrictamente los habituales indicadores objetivos de necesidades de gasto y de coste de prestación de los servicios públicos (seleccionados por la literatura especializada), sino que tienen que ver, por ejemplo, con la existencia de preferencias territoriales heterogéneas dada la composición y volumen de los gastos públicos estatales, o con factores legales, institucionales o políticos, o, incluso, con una disponibilidad mayor o menor de recursos financieros, son los que finalmente contribuyen a explicar la distinta evolución del gasto público subcentral estatal en el pasado más reciente.

Partiendo de la base de que los gastos presupuestarios voluntarios reflejan la necesidad de cada estado, se analiza, para un período de 15 años (entre 2000 y 2014), cuál ha sido la importancia estadística de distintas variables que pueden reflejar preferencias, necesidades y costes de prestación diferentes entre los estados que componen la nación brasileña, a la hora de explicar el comportamiento y evolución de unas funciones de gasto u otras.

Atendiendo a este diagnóstico estadístico y a la valoración previa que haremos sobre el reciente proceso descentralizador brasileño, llevaremos a cabo un conjunto de recomendaciones para la mejora venidera de este proceso atendiendo a criterios generalmente aceptados en la literatura del federalismo fiscal.

El trabajo consta de otros seis apartados. En el próximo, para dar contexto institucional a este trabajo, hacemos una breve descripción del proceso de democratización brasileño, después de casi un cuarto de siglo de régimen autoritario, que ha dado lugar a una federación más descentralizada, tanto política como administrativa y financieramente. En el apartado 3 se explican los principales ingresos públicos estatales – incluyendo los fondos de reparto más relevantes – ya que son ellos los que hacen posible financiar los gastos públicos. La definición de la metodología llevada a cabo en el estudio econométrico, las fuentes de datos, además de la descripción de las variables está detallada en el apartado 4. En el apartado 5 se muestran los resultados obtenidos después de diversas simulaciones con el *software* STATA de análisis estadístico y econométrico, eligiendo siempre la combinación con mayor idoneidad económica y estadística. En el penúltimo apartado se comentan algunos resultados particulares. El trabajo finaliza con una sección de conclusiones, limitaciones y extensiones.

## 2- PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLITICO, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO BRASILEÑO EN LOS AÑOS 80

Brasil, un país continental de aproximadamente 206 millones de habitantes (según datos actuales del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas* – IBGE), es conocido por tener una gran desigualdad en la distribución de renta, por sus asentamientos urbanos irregulares llamados “favelas”, por la falta de seguridad en las calles y por ser un lugar donde la gente más pobre apenas tiene oportunidad para luchar por un futuro mejor. Todo esto es producto de una enorme corrupción y de la apropiación privada de los recursos públicos por parte de la minoría que gobierna el país, prácticas que todavía siguen estando presentes en el día a día brasileño, desde la época colonial. Esto supone un enorme reto para las políticas públicas, sobre todo en los niveles de gobierno subcentrales o inferiores al federal, es decir, los niveles estatales (equivalente a las comunidades autónomas españolas) y municipales, a los cuales la Constitución Federal de 1988 (CF/88) otorgó importantes competencias, fundamentalmente en materias sociales. En la figura 1 se puede ver la división geográfica de los estados brasileños y sus capitales, agrupados por regiones.

**Figura 1 – Mapa de Brasil y su división regional**



Fuente: Elaboración propia, <http://www.infoescola.com/geografia/regioes-e-estados-brasileiros/>

Esa situación de desigualdad está presente en todos los sectores de la economía. Con respecto a las rentas individuales de la población, la región Nordeste y Centro-Oeste tienen la peor distribución de renta, con índices de Gini de 0,555 y 0,546 respectivamente. Este índice para las regiones más ricas del país – Sur y Sudeste – es de 0,480 y 0,517, en este orden.

Por otro lado, teniendo en cuenta la renta nacional, en 2010 solo cinco estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco y Minas Gerais) de los veintisiete que componen la Federación eran responsables de más del 60% de la renta nacional (61,1%). Aunque la participación relativa de esos estados haya bajado en los últimos años, a comienzos del siglo XX contribuían con casi el 90% de la renta nacional (89,8%), la verdad es que los desequilibrios siguen ahí (Pochmann, 2015). Hay autores, como Fernandes (1975), que sostienen que además de la riqueza y la renta, el poder también se encuentra muy concentrado en Brasil. De esta forma, la concentración del poder puede justificar la inexistencia de experiencias revolucionarias en el país a lo largo de su historia y la supresión, por la fuerza, de los levantamientos que se produjeron.

Con la última transición democrática, que se llevó a cabo en los años 1980, y tras un gobierno dictatorial y centralizador que permaneció en el poder poco más de 20 años (1964 – 1985), el gobierno central decidió dotar de una mayor autonomía política y económica a los estados federados. La descentralización fue instrumentalizada por medio de la nueva Constitución, promulgada en 1988. Así pues, los procesos de descentralización, redemocratización y elaboración de la CF/88, se dieron casi al mismo tiempo, por lo cual se suelen considerar como partes de un mismo proceso. No es de extrañar, ya que la asociación entre descentralización y democracia se remonta a los tiempos del Imperio. Dicha asociación fue utilizada como estrategia de los estados más desarrollados en el siglo XIX (São Paulo y Minas Gerais) para promover la República, que se consumó en 1889, y por consiguiente lograr una mayor autonomía (Rezende y Afonso, 2002; Serra y Afonso, 2007).

El incremento de las competencias concurrentes en la Carta Magna se debió, en gran medida, a las enormes disparidades de los gobiernos subcentrales. Así pues, a la hora de ejecutar una determinada política pública en el área de salud, educación, vivienda, saneamiento o asistencia social, por ejemplo, cualquiera de los entes federados será competente para llevarla a cabo. Sin embargo, como consecuencia de esta medida, la CF/88 no establece ninguna obligación específica, haciendo que ninguno de los entes esté obligado a desarrollar programas públicos en esas áreas de competencias compartidas (Arretche, 2003).<sup>1</sup>

Otra cuestión relevante fue el hecho de que la Constitución incrementó las competencias del Gobierno Federal mientras disminuía sus recursos disponibles. Dicha incongruencia generó, como afirman algunos autores, un nuevo proceso de recentralización a

---

<sup>1</sup>Los conflictos de competencias constitucionales entre los entes federados deberán ser resueltos por la Suprema Corte brasileña (Superior Tribunal Federal).

lo largo de los años 90, con la creación de las contribuciones sociales<sup>2</sup>, que tenía el objetivo de compensar las pérdidas de recursos del Gobierno Federal (Serra y Alfonso, 1991; Suárez y Giambiagi, 1999; Mora y Varsano, 2001). De acuerdo con Souza (2001a): “Al rediseñar un federalismo que impone restricciones al Gobierno federal, los constituyentes acercaron Brasil a las federaciones más democráticas, ya que, como recuerda Stepan (2000), todas las federaciones democráticas son, por naturaleza, limitadoras del ‘centro’” (p.550).

La preocupación de los legisladores por que se dejara de invertir en temas estratégicos para el desarrollo económico del país y para mejorar la calidad de vida de la población, tales como el área de salud y de educación, es evidente si se observan los artículos 122 y 212 de la CF/88. En salud y educación, las disposiciones constitucionales establecieron límites mínimos de aplicación de recursos para todos los entes federados – con la intención de asegurar un nivel mínimo de cobertura – incluso para el Gobierno Federal, aunque, en la práctica, esta medida por sí sola no garantice la eficiencia del gasto público.

Los estados y municipios están obligados, constitucionalmente, a destinar respectivamente un 12% y un 15% de su recaudación de impuestos y transferencias originarias del reparto tributario – excepto las transferencias municipales – para acciones y servicios de salud pública. Además, el Gobierno federal debe, como mínimo, destinar la misma cantidad de recursos que ha sido consignada en el ejercicio financiero anterior, aplicando una tasa de crecimiento igual al aumento nominal del PIB del año anterior al de la elaboración de la ley presupuestaria. Cuando haya contracción del PIB, la tasa de crecimiento no será tomada en cuenta. Mientras tanto, para el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza, esos porcentajes son de un 25% en el caso de los estados y municipios y un 18% para el ente central. El resto de funciones de gasto público no tienen estos compromisos de ejecución presupuestaria.

No menos interesante en el proceso de descentralización brasileño, consolidado en la década de 80, fue el tratamiento dado a los municipios y que se llamó la municipalización del federalismo brasileño. Al considerar a los municipios como entes federados, la CF/88 restó poderes a los estados, anteriormente responsables de actuar como un eslabón entre el

---

<sup>2</sup>Las contribuciones sociales, en palabras de Varsano (2003) “son impuestos destinados para las actividades de la seguridad social, que comprenden el seguro social, la salud y la asistencia social” (Varsano, 2003, p.43). El COFINS – Contribución Social para la Financiación de la Seguridad Social que grava el ingreso total de las empresas y el PIS/PASEP (Programa de Integración Social/Programa de la Formación del Patrimonio del Servidor Público) que financia el seguro desempleo, son dos ejemplos de contribuciones de esta naturaleza.

Gobierno Federal y los municipios. Como consecuencia de lo anterior, aumentó el número de municipios (Rezende, 1995).

En el aumento de la cantidad de municipios también tuvo influencia lo establecido en el artículo 18 de la CF/88, que en su cuarto párrafo transfiere a la esfera estatal la competencia para la creación de municipios, antes competencia federal. Los números del IBGE señalan que habían sido creados más de 1.000 nuevos municipios hasta febrero de 1994.

**Tabla 1 – Creación de Municipios Brasil – 1940 - 1994**

Décadas	Total de Municipios	Municipios Creados	Crecimiento (%)
1940	1.574	-	-
1950	1.889	315	20,0
1960	2.760	871	46,1
1970	3.952	1.192	43,2
1980	3.974	22	0,5
1990	4.491	517	13,0
1994	4.974	483	10,7

Fuente: Fundação IBGE. Anuário Estatístico do Brasil 1995. Rio de Janeiro, 1996 y elaboración propia.

Aunque el incremento de municipios conlleve aumento del gasto destinado al mantenimiento de la burocracia administrativa, el estudio sobre la desigualdad de renta en los municipios realizado por Pochmann (2015) concluye que la descentralización del gasto público realizado por la CF/88 fue importante para frenar la creciente desigualdad en la distribución de la renta en los municipios (al final del apartado se muestran, en la Tabla 3, las competencias atribuidas por la CF/88 a cada ente de la federación).

Además, se puede comprobar que después del proceso de descentralización aumentó la capacidad de los gobiernos locales para implantar políticas públicas, sobre todo cuando se trata de su participación relativa en el gasto social respecto a todos los entes federados. Estudios empíricos llevados a cabo por Oliveira (1999) sugieren que, efectivamente, hubo un crecimiento del 72,3% en la participación relativa de los municipios en los gastos sociales del país entre los años 1980 y 1996 (del 11% al 19%). También es posible verificar en la Tabla 2 (abajo), que ha sido el Gobierno federal el que ha disminuido en mayor proporción su participación relativa, quedando casi constante la contribución de los estados a lo largo del periodo estudiado.



**Tabla 2 – Gastos sociales por nivel de gobierno**

	1980	1985	1992	1994	1995	1996	media
Gasto Social	100	100	100	100	100	100	100
Federal	66	62	57	60	59	57	59
Estatal	24	25	26	23	24	23	24
Municipal	11	13	16	16	17	19	18

Fuente: Oliveira (1999)

De acuerdo con Souza (2000b):

La Federación brasileña, como institución, y el gasto social, como política pública, han pasado por profundas transformaciones, originadas tanto por los compromisos asumidos con la redemocratización como por el paradigma económico. Uno de los cambios se relaciona con la ampliación del papel de los gobiernos subcentrales en el gasto social, llenando el vacío dejado por el gobierno federal. (p.5)

Sin embargo, la transferencia de poder del Gobierno central a los gobiernos locales también puede ser un escollo para disminuir las diferencias. Es decir, tratándose de un país que tiene como marca principal la heterogeneidad en todos los sentidos, la gran asimetría económica, regional, social y política existente en Brasil hace que la capacidad para implementar políticas públicas de los estados sea muy diferente entre ellos.

En cuanto a las competencias que deben ser abordadas por uno u otro nivel de gobierno parece que, a la hora de repartirlas, los formuladores del texto constitucional no se preocuparon por definir con exactitud las competencias exclusivas de los estados federados. Lo que hizo la Constitución fue otorgar a los estados miembros lo que se denominó “competencia remanente”. En otras palabras, todo aquello que no sea exclusivo del ente central o del municipio, estará a cargo de los estados; aunque a lo largo del texto, algunos artículos indiquen el ámbito prioritario de actuación de los estados, como lo hace el párrafo tercero del artículo 211 estableciendo, en el área de la educación, la enseñanza fundamental y media. Por otro lado, el ente central y los municipios tienen sus competencias administrativas señaladas en los artículos 21 y 30 respectivamente. Las competencias compartidas entre los tres entes de la federación se pueden observar en el artículo 23. La siguiente tabla resume las principales competencias, exclusivas y compartidas, definidas por la CF/88:

**Tabla 3 – Reparto de competencias en la CF/88**

Gobierno Central (CF 88, artículo 21)	Estados-miembros (CF 88, art. 25, párrafo 1°)	Municipios (CF 88, artículo 30)	Competencias Comunes (Art. 23 CF 88)
III - asegurar la defensa nacional	Art. 25. § 1º se reservan a los estados las competencias que no les sean vedadas por esta Constitución	V - organizar y prestar, directamente o a través de régimen de concesión o permiso, los servicios públicos de interés local, incluyendo el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial	II - cuidar de la salud y asistencia pública, de la protección y garantía de las personas discapacitadas
X - mantener el servicio postal y el correo aéreo nacional		VI - mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y de los estados, programas de enseñanza infantil y de enseñanza fundamental	V - proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación, a la ciencia, a la tecnología, a la investigación y a la innovación
XV - organizar y mantener los servicios oficiales de estadística, geografía, geología y cartografía de ámbito nacional		VII - prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y de los estados, servicios de atención a la salud de la población	VI - proteger el medioambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas
XIX - instituir sistema nacional de ordenación de recursos hídricos y definir criterios de concesión de derechos de utilización		IX - promover la protección del patrimonio histórico-cultural local, observada la legislación y la acción fiscalizadora federal y estatal	IX - promover programas de construcción de vivienda y la mejoría de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico
XXII - ejecutar los servicios de policía marítima, aeroportuaria y fronteriza			X - combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalidad, promoviendo la integración social de los sectores menos favorecidos
			XII - establecer e implementar una política de educación para la seguridad vial

Fuente: Elaboración propia.

### **3- FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATALES EN BRASIL**

No se puede negar la intención de la última Carta Magna brasileña de ampliar los derechos sociales al pueblo brasileño. Los derechos sociales están definidos en el artículo 6º, el cual dice que son derechos sociales: la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección a la maternidad y a la infancia, además de la asistencia a los desamparados.

Sin embargo, no basta sólo con estar expresados en el texto constitucional para que estos derechos sean observados efectivamente en la realidad. Para llevar todos estos derechos a la práctica y que puedan ser ofrecidos a la sociedad, hace falta un sistema fiscal y de financiación territorial por el cual los tributos recaudados sean distribuidos adecuadamente entre todos los entes federados, sobre todo si se considera el nivel de heterogeneidad existente en Brasil. Por lo tanto, la recaudación tributaria y la distribución de los recursos ocupan un lugar importante a la hora de implementar las políticas públicas, ya que tienen como uno de sus objetivos garantizar a los ciudadanos los derechos previamente establecidos.

Con todo, el crecimiento experimentado por la carga tributaria a lo largo de las dos últimas décadas del siglo pasado y hasta la actualidad, no se ha traducido en una mejora de los servicios públicos. En 2012, la carga tributaria brasileña representaba aproximadamente un 37% del PIB (a mediados de los ochenta esta relación era del 25%), una proporción muy elevada cuando se compara con otros países emergentes.

Se presupone, según dice Schwartzman (2014), que en los años ochenta hubo un “pacto social implícito” consolidado por la promulgación de la Carta Magna, que llevó a los gobernantes a dar preferencia a la expansión de los gastos para el bienestar de la población frente al de las inversiones para fomentar el crecimiento económico.

Se comprueba este hecho, por ejemplo, cuando observamos que los gastos en educación ascendieron del 3,8% del PIB en 1990, hasta el 5,7%, ubicando a Brasil cerca de la media de gastos de los países de la OCDE, que es del 5,8%.

Sin embargo, todavía sigue siendo criticada la calidad y la eficiencia de este gasto público. Las protestas que han tenido lugar en las calles del país en el invierno de 2013 – en total fueron 700 protestas distribuidas en 300 ciudades diferentes – han sido una señal que muestra el descontento de los brasileños con temas como la salud, la educación, los

transportes públicos etc. La población salió a las calles reclamando sobre todo una mayor eficacia de las políticas públicas, y también para demandar nuevos beneficios (Schwartzman, 2014).

No pocas veces el exceso de asistencialismo del Estado brasileño (que conlleva una alta carga tributaria) es motivo de duras críticas, e incluso hay autores que lo consideran un escollo para el crecimiento del país, afirmando que estos gastos impiden inversiones públicas en mayor grado. Así, Giambiagi (2007) sostiene que “Hoy el país necesita de un nuevo choque de capitalismo, que dé lugar a un Brasil moderno, sofocado por la presencia de un asistencialismo exacerbado, financiado por una carga tributaria récord para una economía de renta media” (Giambiagi, 2007, p.13-14). Para él, “... el asistencialismo perpetúa el círculo vicioso de la pobreza por la preservación de las condiciones que le dieron origen” (Giambiagi, 2007, p.245-246).

Según el mismo autor, la aspiración de los excluidos a percibir recursos provenientes del programa “Bolsa-Familia” (un programa federal nacional de transferencias de renta), el anhelo de las personas de clase media de convertirse en funcionarios públicos, y el deseo de los ricos de que sus inversiones sigan siendo remuneradas a una tasa de interés del 10% anual en el mercado financiero, son rasgos de la cultura del asistencialismo que se está desarrollando en el país (Giambiagi, 2007).

Por otra parte, algunos autores, como Musgrave (1959) y McLure (1983), sostienen que la forma más adecuada, la más eficaz, de recaudar los tributos es la centralizada, es decir, otorgando al Gobierno federal un mayor control. Por otro lado, la mayoría de los gastos deberían ser llevados a cabo por niveles de gobierno inferiores, ya que están más cerca de los ciudadanos y acaba siendo más fácil para ellos conocer sus preferencias. Esto genera lo que se conoce como desequilibrios verticales, definido por Ruggeri et al (1993) como: “la diferencia entre ingresos y gastos públicos de los diferentes niveles de gobierno en un determinado periodo de tiempo”. De ahí surge la necesidad disponer de mecanismos verticales de transferencias de recursos, desde el Gobierno federal hacia los gobiernos regionales o locales, con el objetivo de corregir el denominado desequilibrio financiero vertical.

En este sentido, cabe señalar la dependencia que tienen los municipios de las transferencias corrientes, teniendo en cuenta que el texto constitucional designó la competencia recaudatoria de aquellos impuestos con mayores valores para el Gobierno federal y para los estados federados. En 2002, para algunos de los municipios de las regiones menos desarrolladas del país (Norte, Nordeste y Centro-Oeste), esas transferencias corrientes

representaron más del 80% de sus presupuestos. Incluso para los municipios de las regiones Sur y Sudeste no se puede afirmar que dependan poco de las transferencias corrientes, sino que sus fuentes tributarias tienen un peso relativo solo un poco mayor que las del grupo anterior (14,5% y 23,3%, respectivamente, en 2002).

La Tabla 4 evidencia la dependencia de los municipios brasileños con respecto a las transferencias corrientes entre los años 2000 y 2002.

**Tabla 4 – Distribución de los ingresos públicos medios municipales según las grandes regiones en los años 2000, 2001 y 2002**

Brasil y Regiones	Ingreso Total			Ingresos Tributarios			Transferencias Corrientes			Otros Ingresos		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Brasil	100	100	100	17,8%	17,5%	17,1%	66,0%	69,8%	68,4%	16,1%	12,7%	14,5%
Norte	100	100	100	12,6%	9,9%	8,6%	72,7%	84,2%	84,6%	14,6%	5,9%	6,8%
Nordeste	100	100	100	11,4%	9,3%	8,4%	75,6%	83,5%	82,2%	13,0%	7,2%	9,5%
Sudeste	100	100	100	23,8%	22,9%	23,3%	59,0%	62,2%	59,9%	17,2%	14,9%	16,8%
Sur	100	100	100	14,9%	15,0%	14,5%	66,4%	68,6%	66,6%	18,7%	16,4%	18,9%
Centro-Oeste	100	100	100	12,5%	10,9%	11,4%	73,5%	81,6%	80,4%	14,0%	7,5%	8,1%

Fuente: Ministério da Fazenda. Secretaria de Tesoro Nacional.

En cuanto a la financiación de las políticas públicas regionales, hay básicamente dos fuentes de recursos que componen los ingresos públicos: tributarios y no tributarios. Los primeros son aquellos que derivan del poder tributario de los entes. Al tratarse de los estados, el principal ingreso tributario es el ICMS – Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios –, un impuesto indirecto de competencia estatal cuyo principal hecho imponible es, como su nombre indica, la circulación de mercancías; incluso las que provienen del exterior. Servicios de telecomunicaciones, de transporte intermunicipal e intraestatal o incluso importaciones, entre otros servicios, también son actividades en las cuales incide el ICMS. Regulado por la Ley Kandir<sup>3</sup>, algunos especialistas lo llaman el IVA subnacional brasileño. Con

<sup>3</sup>La Ley Kandir (Ley Complementaria 87, del 13 de septiembre de 1996) lleva este nombre porque la propuesta original de la ley fue del diputado federal Antonio Kandir. Tuvo como uno de sus objetivos, además de regular el ICMS -principal impuesto de competencia estatal-, reformar algunas de sus características, y por lo tanto representó un cambio importante en el sistema impositivo brasileño. Desde entonces, los bienes destinados al exterior pasaron a no ser gravados con este impuesto. Como consecuencia, si por un lado aumentó la competitividad de las mercancías brasileñas en el escenario global, por otro acarreó pérdidas importantes en los ingresos de los estados y municipios (el 25% del ICMS recaudado en cada estado es destinado a los municipios). El Anexo I de la ley previó el “seguro-receta”, que consistía en una transferencia temporal del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales como forma de suavizar la transición, pero poco a poco estas transferencias dejaron de tener carácter temporal, persistiendo a lo largo de los años. El Valor Previsto de la Entrega Anual (VPE), que serían los recursos transferidos a cada estado “...fueron fijados a partir de estimaciones groseras de lo que podría

respecto a la forma de gravar las transacciones, cada estado tiene autonomía para fijar sus tipos impositivos. En 2016 el porcentaje varió del 17% al 19%. Según Varsano (2003): “... el tipo aplicado a un bien en particular varía entre los estados, mientras que las transacciones interestatales están sujetas a uno de entre los dos diferentes tipos establecidos por el Senado Federal” (Varsano, 2003, p.26). En este último caso los gravámenes dependerán del origen y del destino del flujo comercial. Si son bienes destinados a las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (y también al estado de Espírito Santo) con origen en la región Sur o Sudeste (con excepción del estado de Espírito Santo) serán gravados en un 7%. Por otro lado, el tipo para todas las demás transacciones inter estatales será del 12% (Varsano, 2003, p.26).

Da Costa Nunes y Perez Perez Nunes (2004) afirman que la recaudación lograda por ese tributo equivale al 75% de la recaudación estatal. Aún sobre el tema, el *Relatório de Carga Tributaria de la Receta Federal* atribuye al ICMS la mayor relevancia entre todos los impuestos nacionales, correspondiendo el montante recaudado al 21,12% de todos los tributos nacionales en el año de 2012 (Receita Federal do Brasil, 2013).

Otros impuestos de competencia estatal son: IPVA – sobre la propiedad de vehículos automotores – e ITCMD – sobre herencias y donaciones. De todos los impuestos de nivel estatal, hay dos que son responsables, aproximadamente, del 90% de la recaudación tributaria de los gobiernos estatales, como afirma Duarte et al (2011): son el ICMS y el IPVA.

Así mismo, los ingresos tributarios estatales incluyen, además del IPVA, ITCMD e ICMS comentados en los párrafos anteriores – cuya competencia estatal viene determinada por la CF/88 – las tasas y el impuesto sobre la renta “retenido en la fuente” (aquellos que el estado está obligado a retener del beneficiario de la renta, o sea, de sus funcionarios, aunque el impuesto sobre la renta sea un tributo de competencia federal). En la tabla siguiente podemos ver la distribución de cada uno de estos impuestos y tasas en la recaudación de los estados en 2016. Se nota que, en todos los casos, con excepción del Distrito Federal que se comporta de

---

ser la pérdida máxima de ingresos debido a los cambios introducidos por la ley...” (Varsano, 2013, p 21). En 2002 la Ley Complementaria n°115 eliminó el seguro-receta, pero en su texto estableció que el Gobierno central debería compensar a los estados en el año 2003 con un valor fijo total de 3,9 mil millones de reales, y que en entre los años 2004 y 2006 este valor sería fijado en los presupuestos federales; sin embargo, la repartición del montante seguiría los coeficientes establecidos en el Anexo I de la Ley Kandir. A finales de 2003, fue introducido el artículo 91 en el ADCT – Actos de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (documento con naturaleza de norma constitucional que establece reglas de carácter transitorio) por la Enmienda Constitucional n. 42. Su artículo 91 dice que hasta que no fuera formulada la Ley Complementaria con los valores, criterios, plazos y condiciones, el Gobierno central continuará con las transferencias conforme la Ley Complementaria n° 115 (Varsano, 2013).

manera diferente porque reúne las competencias estatales y municipales, el ICMS representó más del 78% de los ingresos tributarios estatales.

Como se puede ver en la tabla 5, sobre las disparidades de la capacidad fiscal entre los estados brasileños, destacamos, como un ejemplo muy ilustrativo, que el valor recaudado en 2016 por el ICMS en São Paulo fue 175 veces superior al ingresado por el estado de Amapá.

Son evidentes las consecuencias que este muy desigual reparto de las fuentes tributarias puede tener sobre el desequilibrio financiero horizontal (el equilibrio financiero horizontal se puede definir como la posibilidad de que todos los estados brasileños puedan hacer frente a sus necesidades de gastos con un mismo grado de cobertura si éstos aplican una presión fiscal estándar), lo que, a su vez, puede influir de forma significativa en el volumen y en la composición de los gastos públicos que los distintos estados brasileños pueden permitirse financiar en sus presupuestos.

**Tabla 5 – Ingresos tributarios de los estados en 2016 - R\$ mil**

UF	IR	IPVA	ITCMD	ICMS	IMPUESTOS (IR + IPVA + ITCMD + ICMS)	TASAS	INGRESOS TOTALES (IMPUESTOS + TASAS)
AC	229.512,76	59.527,26	3.279,04	997.055,17	1.289.374,23	18.576,31	1.307.950,53
AL	371.553,31	290.058,47	11.390,70	3.701.813,46	4.374.815,95	50.917,36	4.425.733,30
AM	537.224,68	284.052,01	8.078,70	7.053.998,66	7.883.354,06	82.551,88	7.965.905,94
AP	172.319,10	56.619,02	785,64	691.278,83	921.002,59	33.288,51	954.291,09
BA	1.971.662,97	1.040.080,76	130.535,77	19.223.225,10	22.365.504,61	1.075.849,16	23.441.353,77
CE	895.733,01	694.229,62	652.250,08	10.341.955,64	12.584.168,35	727.517,72	13.311.686,07
DF*	2.858.090,76	1.001.465,40	109.280,47	9.226.930,37	13.195.767,00	214.948,96	14.466.785,03
ES	588.061,21	470.799,52	55.085,29	8.605.403,59	9.719.349,61	575.277,40	10.294.627,01
GO	1.192.882,96	1.279.341,73	240.197,21	14.007.919,46	16.720.341,36	1.909.644,53	18.629.985,90
MA	573.236,73	299.692,21	12.204,56	5.936.094,33	6.821.227,83	281.261,84	7.102.489,67
MG	4.115.020,40	4.358.842,84	760.163,96	41.059.394,35	50.293.421,55	2.683.401,55	52.976.823,10
MS	676.262,18	533.409,09	165.388,62	7.190.630,26	8.565.690,15	225.311,24	8.791.001,39
MT	1.097.766,66	585.368,72	103.201,75	10.539.566,37	12.325.903,50	182.011,37	12.507.914,87
PA	1.091.396,51	497.327,56	27.018,80	9.936.514,15	11.552.257,01	727.046,37	12.279.303,38
PB	414.844,69	296.327,45	30.150,68	4.713.985,74	5.455.308,56	274.884,54	5.730.193,10
PE	1.033.480,92	988.564,30	117.547,97	13.371.937,89	15.511.531,08	762.651,00	16.274.182,08
PI	334.139,84	255.503,80	14.542,43	3.406.923,56	4.011.109,63	207.447,54	4.218.557,18
PR	2.637.975,10	3.111.157,47	396.608,05	26.102.162,95	32.247.903,57	89.015,36	32.336.918,93
RJ	3.173.314,83	2.803.326,76	1.390.659,96	35.194.455,02	42.561.756,57	2.393.353,10	44.955.109,67
RN	463.081,34	292.426,49	23.809,29	4.912.803,89	5.692.121,01	300.863,64	5.992.984,65
RO	310.378,04	237.457,87	15.813,49	3.133.540,20	3.697.189,59	88.031,97	3.785.221,55
RS	2.234.378,42	2.338.990,45	420.555,52	29.605.777,41	34.599.701,80	1.512.333,82	36.115.443,23
SC	1.414.346,23	1.479.855,77	249.398,03	17.433.940,26	20.577.540,30	602.476,46	21.180.018,44
SE	383.478,12	197.714,80	29.037,62	2.907.736,66	3.517.967,21	80.064,02	3.598.031,23
SP	0,00	14.023.189,64	2.317.488,13	121.118.850,32	137.459.528,09	5.623.014,17	143.082.542,26
TO	468.984,24	181.896,93	15.018,02	2.323.804,74	2.989.703,94	137.037,96	3.126.741,89

Fuente: Elaboración propia, SICONFI -. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.

\*El Distrito Federal tiene competencia para recaudar tanto los impuestos estatales como los municipales. Estos últimos no fueron considerados en la tabla.



Acerca de los ingresos no tributarios, en los últimos años se han creado varios fondos presupuestarios como medio para poner en práctica las diversas transferencias financieras que se dan entre los tres tipos de entidades de la federación brasileña, con la intención de mejorar la distribución de recursos y permitiendo la puesta en marcha de políticas públicas que aseguren los derechos sociales establecidos en el texto constitucional. La tabla 6 resume todas las transferencias constitucionales existentes desde el Gobierno federal hacia los estados:

**Tabla 6 – Transferencias Constitucionales del Ente Central a los estados**

Constitución de 1988 actualizada
Transferencias del Ente Central a los Estados
1) Fondo de Participación de los Estados (21,5% de la recaudación del IR y IPI)
2) Indemnización del IPI proporcional a las exportaciones
3) 20% de la recaudación de los nuevos impuestos que el ente central establezca
4) IR retenido en la fuente de pago a los funcionarios
5) Fondo de Financiamiento del Nordeste (FNE), del Norte (FNO) y del Centro-Oeste (FCO) (3% de la recaudación del IR y IPI)
6) 30% del IOF sobre el oro, cuando activo financiero
7) 29% de los recursos recaudados con la CIDE (25% de los recursos van para los municipios);
8) FUNDEF, en caso de complementación
9) Parte de los 2/3 del salario-educación (a repartir con los municipios)
10) Lei Kandir destina un montante anual de recursos (25% de los recursos van para los Municipios)

Fuente: Barcellos, Porto Alegre (2014).

IR: Impuesto sobre la renta

IPI: Impuesto sobre productos industrializados

IOF: Impuesto sobre operaciones financieras

CIDE - Contribución de Intervención en el Dominio Económico sobre Combustibles

FUNDEF: fondo instituido para financiar la enseñanza fundamental, sustituido en 2007 por el FUNDEB. Sin embargo, el FUNDEF sigue recibiendo un complemento del Gobierno central en los casos en que el valor alumno/año calculado por cada estado sea menor que el valor mínimo nacional establecido por alumno.

Salário-educación: contribución social que obliga a las empresas para financiar la enseñanza fundamental.

A continuación, en la tabla 7, detallamos las transferencias más relevantes incluidas en la tabla 6 anterior:

**Tabla 7 –Transferencias más relevantes del Gobierno federal con destino a los estados brasileños en 2016 - R\$ mil**

UF	CIDE-Combustíveis	FPE	FUNDEF (complemento)	IOF-Ouro	IPI-Exp	Lei Kandir	Total
AC	7.099,99	2.433.351,85	0,00	0,00	222,38	1.065,17	2.441.739,38
AL	12.843,83	2.944.569,94	133.560,15	0,00	1.908,46	9.830,57	3.102.712,95
AM	14.118,10	2.065.048,41	355.866,95	73,95	22.931,21	11.792,20	2.469.830,81
AP	5.924,07	2.401.243,14	0,00	146,97	6.773,58	4.755,82	2.418.843,58
BA	62.812,26	6.485.613,40	828.405,87	0,00	164.934,56	43.484,92	7.585.251,01
CE	34.086,96	5.076.173,09	401.635,41	0,91	24.429,05	19.057,08	5.555.382,50
DF	17.807,28	479.792,36	0,00	0,00	5.621,03	12.632,10	515.852,78
ES	20.092,02	1.095.461,76	0,00	0,00	214.634,81	49.880,84	1.380.069,43
GO	46.944,38	1.988.402,84	0,00	2,18	83.543,98	15.616,22	2.134.509,60
MA	28.328,58	5.029.231,89	681.594,52	0,04	44.253,14	19.641,96	5.803.050,13
MG	102.727,42	3.121.337,63	0,00	4,21	409.180,79	150.978,44	3.784.228,49
MS	24.219,27	967.197,01	0,00	0,00	66.816,81	14.445,41	1.072.678,49
MT	30.728,76	1.591.618,09	0,00	3.769,31	49.286,81	22.708,18	1.698.111,16
PA	29.938,16	4.288.045,37	894.418,93	4.245,81	181.390,28	51.055,41	5.449.093,95
PB	18.701,92	3.322.438,28	109.679,94	0,06	3.575,18	3.363,75	3.457.759,14
PE	33.571,26	4.729.886,57	282.259,60	0,00	17.667,36	17.382,11	5.080.766,90
PI	22.791,71	3.018.195,04	165.166,40	0,62	805,56	3.529,31	3.210.488,64
PR	59.189,01	1.975.988,52	0,00	0,00	284.985,29	117.965,95	2.438.128,78
RJ	46.241,93	1.189.321,21	0,00	242,15	615.363,06	68.620,85	1.919.789,20
RN	17.433,09	2.923.298,50	0,00	0,05	4.188,41	4.237,04	2.949.157,08
RO	13.023,92	2.027.841,69	0,00	459,17	12.446,14	2.917,86	2.056.688,78
RR	6.816,59	1.756.755,67	0,00	0,00	62,87	447,41	1.764.082,54
RS	51.432,90	1.579.293,74	0,00	0,16	303.693,84	117.520,18	2.051.940,83
SC	33.276,18	912.329,25	0,00	4,26	202.717,70	42.018,33	1.190.345,71
SE	11.381,48	2.859.685,86	0,00	0,00	1.052,81	2.930,73	2.875.050,88
SP	162.722,37	679.246,11	0,00	66,76	681.519,03	364.359,06	1.887.913,33
TO	19.659,36	2.969.417,60	0,00	0,26	3.591,03	921,14	2.993.589,39
<b>Total</b>	<b>933.912,79</b>	<b>69.910.784,81</b>	<b>3.852.587,78</b>	<b>9.016,88</b>	<b>3.407.595,15</b>	<b>1.173.158,03</b>	<b>79.287.055,44</b>

Fuente: Elaboración propia, STN – Secretaria del Tesoro Nacional.

En la tabla 7, se muestra que en Brasil, las transferencias intergubernamentales son esenciales sobre todo para aquellas regiones menos desarrolladas, cuyos estados disponen de

una menor base tributaria y consecuentemente, necesitan un aporte financiero para financiar las políticas públicas y atender las demandas de los ciudadanos.

Además, como observan Duarte et al (2006), estas transferencias son también una herramienta utilizada para disminuir los desequilibrios horizontales y garantizar un nivel mínimo de calidad (o estándar) en los servicios públicos en todo el país. De esta forma, representaron en 2006 cerca de la cuarta parte de todos los ingresos corrientes de los estados federados – siendo los ingresos corrientes el resultado de la suma entre los ingresos propios y las transferencias corrientes. Conforme a la tabla 8, y en términos absolutos, las transferencias a los estados, en 2006, alcanzaron los 71,612 mil millones de reales<sup>4</sup>:

**Tabla 8 – Composición de los ingresos corrientes de los estados en 2006**

Tipos de ingresos	R\$ millones	%
Ingresos Corrientes (I+II)	295.507	100%
Ingresos Propios (I)	223.895	75,8%
Transferencias Corrientes (II)	71.612	24,2%

Fuente: Elaboración propia, Ministerio de Hacienda/Secretaría del Tesoro Nacional.

Además, aproximadamente el 75% de las transferencias corrientes son de naturaleza incondicional, o sea, que no conllevan ninguna obligación para los receptores de los recursos.

En las próximas líneas se pretende comentar las principales características de los fondos de gasto más representativos de los estados federados. Estos son: FPE (Fondo de participación de los Estados), FUNDEB (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valorización de los Profesionales de la Enseñanza), y FES (Fondos Estatales de Salud). Los dos primeros son transferencias previstas en la Constitución, mientras que los recursos de los Fondos Estatales de Salud, (cada estado tiene constituido su fondo particular para recibir transferencias del Ministerio de la Salud a través del denominado Fondo Nacional de Salud), son considerados una transferencia voluntaria, ya que el Gobierno federal disfruta de una cierta discrecionalidad en la cuantía final destinada a los estados (hay una tabla por la cual se asigna el valor que será transferido por cada procedimiento de salud realizado, aunque, para esto, se exige que las unidades de salud estén previamente registradas).

<sup>4</sup>La tasa de cambio entre el euro y el real en el último día de 2006 según el sitio web <http://financeone.com.br/moedas/cotacoes-do-euro> era de 2,81, o sea, para comprar 1 euro hacían falta 2,81 reales. En el momento que escribimos este trabajo la tasa de cambio es de aproximadamente 3,77.

- **Fondo de Participación de los Estados (FPE)<sup>5</sup>:**

El Fondo de Participación de los Estados no es un dispositivo nuevo en el ordenamiento fiscal brasileño. Fue instituido a través del artículo 21 de la enmienda constitucional nº 18 (enmienda a la Constitución Federal de 1946) en la cual quedó definido que la reglamentación del fondo debía hacerse por medio de una ley complementaria. De esta forma, la ley nº 5.172 de 25 de octubre de 1966, también conocida como Código Tributario Nacional – CTN, fue la encargada de reglamentar dicho fondo. Así pues, el fondo empezó la distribución de los recursos destinados a las unidades de la federación en el año 1967.

En la idea original, el fondo estaba compuesto en un 10% por dos impuestos cuya competencia recaudatoria es del Gobierno federal: Impuesto sobre la Renta – IR; e Impuesto sobre Productos Industrializados – IPI. A lo largo del tiempo ese porcentaje ha sido modificado, hasta que en el año de 1993 se fijó en un 21,5%, porcentaje actualmente en vigor.

Con respecto a la distribución de los recursos, a cada estado se le asignó un coeficiente final que corresponde a su participación en el valor total. Por ejemplo, mientras Sao Paulo tiene un coeficiente de 1,0000, a Pernambuco le asignaron un coeficiente de 6,9002. Las transferencias de los recursos se dan con una periodicidad de 10 días, es decir, los días 10, 20 y 30 de cada mes.

Pero, ¿cómo se ha llegado a estos coeficientes finales? Los criterios de reparto del FPE fueron establecidos hace 50 años en el artículo 88 del Código Tributario Nacional. Según dice el artículo, la distribución tomará en consideración tres variables: la superficie, la población y la renta per cápita de cada ente participante. Desde entonces se ha dado una importancia mayor a las variables poblacional y económica, ya que el 95% de los recursos deberán ser destinados a los entes federados proporcionalmente a lo que se llama “coeficiente individual de participación”, que es el resultado del producto de dos factores: factor representativo de la población y factor representativo del inverso de la renta – definidos en los artículos 89 y 90 del CTN, respectivamente. En otras palabras, el factor representativo consiste en un coeficiente que será atribuido a cada unidad de la Federación dependiendo del número de habitantes que se encuentre en ella y de la renta per cápita de los mismos. Por ejemplo, para los estados cuya población represente el 2% de la población total, le asignamos un coeficiente 2. Para la variable poblacional este coeficiente puede variar de 2 hasta 10, siendo este último el valor

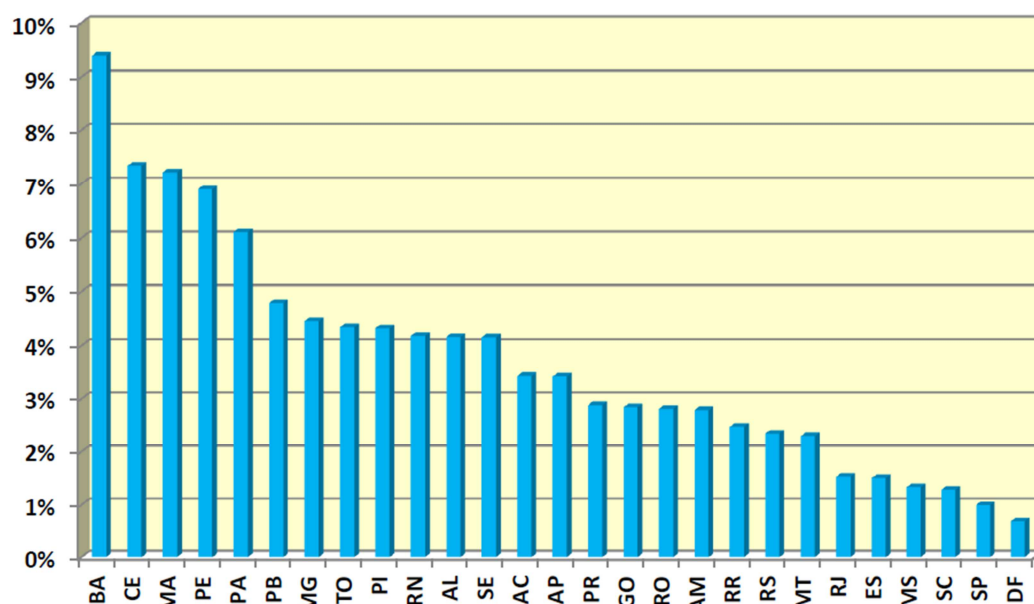
---

<sup>5</sup>En esta parte del trabajo, además de la legislación disponible, nos hemos basado en los textos de Da Costa y Perez (2014) y Duarte et al (2011).

máximo atribuido a un estado en el cual vivan por lo menos el 10% de todas las personas del país. Por otro lado, en cuanto al segundo coeficiente, de naturaleza económica, este obedecerá a una relación inversamente proporcional a la renta per cápita de los estados, variando de 0,4 hasta 2,5.

Mientras tanto, el valor correspondiente al 5% del total que compone el Fondo, será repartido según la superficie de los 27 entes federados. Todos los coeficientes finales, obtenidos tras seguir estrictamente los criterios de reparto definidos en el CTN, están dispuestos en el Anexo único de la ley nº 62 de 28 de diciembre de 1989. En el gráfico siguiente se puede ver la participación de cada estado brasileño en la distribución de los recursos del FPE.

**Gráfico 1 – FPE participación de los estados en el total a distribuir (válido hasta 2015)<sup>6</sup>**



Fuente: Ley Complementar (LC) nº62, de 28 de diciembre de 1989, con redacción dada por la LC nº 143, de 17 de julio de 2013.

La información del gráfico anterior puede ser complementada por la Tabla 9, que muestra la participación per cápita de cada estado en el FPE. Ordenando los valores de forma decreciente y tomando como referencia el año 2015, se constata que, en ese año, de los cinco estados que recibieron más de 1.000 reales por habitante, cuatro son de la Región Norte (RR - Roraima, AP - Amapá, AC - Acre, TO - Tocantins) y uno de la Región Nordeste (SE - Sergipe). Por

<sup>6</sup>A veces, algunos autores hacen referencia a los estados federados por sus siglas: Bahia - BA; Ceará - CE, Maranhão - MA, Pernambuco - PE, Pará - PA, Paraíba - PB, Minas Gerais - MG, Tocantins - TO, Piauí - PI, Rio Grande do Norte - RN, Alagoas - AL, Sergipe - SE, Acre - AC, Amapá - AP, Paraná - PR, Goiás - GO, Rondônia - RO, Amazonas - AM, Roraima - RR, Rio Grande do Sul - RS, Mato Grosso - MT, Rio de Janeiro - RJ, Espírito Santo - ES, Mato Grosso do Sul - MS, Santa Catarina - SC, São Paulo - SP, Distrito Federal - DF.

otra parte, Rio de Janeiro y São Paulo se sitúan en la cola de la lista; a ellos fueron destinados 56,41 y 13,76 reales por habitante respectivamente.

**Tabla 9 – Transferencias per cápita del FPE para cada estado**

UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RR	2.101,40	2.537,49	2.566,51	2.709,27	2.899,66	2.997,73
AP	1.940,43	2.334,28	2.352,38	2.474,49	2.639,32	2.719,43
AC	1.817,71	2.196,70	2.223,36	2.348,52	2.515,03	2.601,61
TO	1.193,46	1.449,51	1.474,40	1.565,05	1.684,13	1.750,34
SE	764,87	930,81	948,61	1.008,78	1.087,44	1.132,05
RO	660,52	802,91	817,41	868,43	935,34	973,02
PI	536,56	657,79	675,36	723,59	785,90	824,35
AL	502,33	614,13	628,77	671,78	727,56	760,98
RN	499,41	608,20	620,27	660,05	711,98	741,66
PB	489,32	597,61	611,15	652,12	705,32	736,69
MA	426,54	520,13	531,26	566,30	612,00	638,84
CE	334,10	408,08	417,39	445,46	481,90	503,44
PA	312,26	379,01	385,30	408,79	439,72	456,85
PE	299,67	366,01	374,32	399,42	431,99	451,17
AM	302,13	365,20	369,70	390,61	418,42	432,95
MT	295,35	358,51	364,44	386,60	415,76	431,87
BA	248,29	303,84	311,37	332,92	360,82	377,64
MS	209,07	254,05	258,48	274,43	295,35	307,00
GO	180,25	218,65	222,16	235,54	253,16	262,80
ES	158,32	192,51	196,02	208,25	224,27	233,23
PR	104,87	128,09	130,98	139,75	151,13	156,71
DF	103,51	124,52	125,44	131,88	140,55	144,69
MG	86,33	105,51	107,98	115,30	124,79	130,43
RS	83,40	102,26	104,98	112,43	122,05	127,93
SC	78,63	95,44	96,98	102,83	110,51	114,68
RJ	37,09	45,40	46,53	49,75	53,91	56,41
SP	9,19	11,21	11,45	12,21	13,19	13,76

Fuente: Elaboración propia, Datos Financieros (STN – Secretaría del Tesoro Nacional) y Estimativas de la población (IBGE).

Es importante comentar los cambios introducidos por la ley nº 143/2013. Esa ley definió nuevos criterios para el reparto de los recursos, además del antiguo criterio basado en los coeficientes. Ahora, también habrá casos en que se tendrán que considerar los llamados “recursos excedentes”. Estos deberán ser distribuidos de manera inversamente proporcional a la renta per cápita y directamente proporcional a la población.

Y ¿qué se entiende por recursos excedentes? Se puede hablar de recursos excedentes cuando la suma de los valores corregidos que deben recibir los estados (o sea, el valor que recibió en el periodo correspondiente del año anterior corregidos por el índice de inflación más variación real del PIB) sea inferior al valor recaudado por el Fondo. Explicado de otra forma: si hipotéticamente fuesen destinados al estado de Minas Gerais, en el día 10 de mayo de 2015, 400.000.000,00 reales, entonces, en el mismo periodo del año 2016, este estado

debería recibir el mismo valor, corregido por el IPCA y un porcentaje del PIB real; considerando, por ejemplo, que los valores corregidos de todos los estados suman 5 mil millones de reales, mientras que el fondo ha recaudado 7 mil millones de reales en los primeros diez días de mayo de 2016, la diferencia, 2 mil millones, serán repartidos teniendo en cuenta los dos criterios descritos en el párrafo anterior.

La otra situación que se puede dar es que la suma de los valores corregidos de la parte de cada estado sea menor que el valor recaudado por el fondo. En ese caso, se adoptarán los coeficientes anteriormente comentados.

La ley de 2013 también fue relevante porque acabó con el mecanismo de la ley anterior (ley nº62) que obligaba a que el 85% de los recursos del fondo fueran destinados a las regiones más pobres del país, es decir, Norte, Nordeste y Centro-Oeste. Aun así, en mayo de 2016, esas tres regiones fueron receptoras de más de 4/5 partes (84,31%) de los 6,6 mil millones de reales del FPE, conforme la tabla siguiente:

**Tabla 10 – Distribución del FPE en mayo 2016**

Regiones	Distribución Recursos (R\$ mil)	Participación Relativa	Participación Acumulada
Nordeste	3.421.201	52,45%	52,45%
Norte	1.654.911	25,37%	77,83%
Centro-Oeste	422.850	6,48%	84,31%
Sul	425.079	6,52%	90,83%
Sudeste	553.299	8,48%	99,31%
Distrito Federal	45.016	0,69%	100,00%
<b>Total general</b>	<b>6.522.356</b>	<b>100,00%</b>	

Han sido deducidas de los valores las retenciones para el FUNDEB (20%).

Fuente: Elaboración propia, Secretaría del Tesoro Nacional (2016).

En cuanto a la aplicación, no hay ninguna restricción que impida a los estados elegir en que utilizar los recursos. Por lo tanto, el FPE se trata de una transferencia vertical incondicional, repartida de forma directa según diversos criterios de necesidad de gasto y de coste relativo (población, superficie), y de forma inversa a la renta per cápita estatal. Por lo tanto, en nuestro ejercicio econométrico posterior se ha de esperar, en cierto modo, que estas tres variables –población, superficie y renta per cápita- tengan una papel destacado a la hora de explicar el volumen y composición de los gastos estatales brasileños ya que sí los son a la hora de determinar su financiación, al menos, en las regiones más pobres.

Autores, como Da Costa y Perez (2004) reconocen los puntos positivos del FPE, porque mejora la redistribución de riqueza entre los entes federados. Según el autor:

El objetivo redistributivo y compensatorio del FPE es alcanzado cuando son destinados recursos de tal forma que cada estado pasa a disponer de unos ingresos líquidos per cápita más o menos semejantes. Como los ingresos propios de los estados dependen de su base económica y de otros factores estructurales no modificables en el corto plazo, el sistema de transferencias debe buscar corregir las diferencias de ahí derivadas. (p.93)

- **Sistema de enseñanza y su financiación<sup>7</sup>:**

Antes de detallar el principal fondo responsable del gasto en educación se describirá cómo funciona el sistema de enseñanza brasileño. En Brasil la educación es un derecho social recogido expresamente en el artículo 6º de la CF/88. La legislación brasileña establece cotas mínimas de gasto educativo, exactamente un 18% de lo ingresado por los impuestos para la esfera federal, mientras que para las esferas estatales y municipales el porcentaje es de un 25%. Es lo que se conoce como vinculaciones constitucionales, que también existen para otros tipos de gastos como veremos más adelante. Aunque medidas como estas busquen comprometer a los entes federados con la educación, esto no garantiza la eficiencia del gasto previsto, pues es frecuente el despilfarro sólo para alcanzar los valores mínimos.

El sistema de enseñanza brasileño está dividido en tres etapas: la “enseñanza básica”, que incluye “enseñanza infantil”, “enseñanza fundamental” y “enseñanza media”, la “enseñanza superior” y la “enseñanza técnica”.

La fase inicial es la “enseñanza infantil” y es cuando los niños, hasta los 6 años, van a la guardería y a las pre-escuelas. Sin embargo, la obligación de matrícula exigida por el Estado empieza a partir de los 4 años. En la siguiente fase, la “enseñanza fundamental”, es donde se encuentra el mayor número de estudiantes, aproximadamente 37,7 millones. En ella, los estados y municipios tienen la obligación de ofrecer plazas para los alumnos con edades comprendidas entre 6 y 14 años. Justo después de la “enseñanza fundamental” viene la “enseñanza media” con una duración de 3 años.

Tras terminar las tres fases de la “enseñanza básica” los estudiantes brasileños pueden elegir entre ingresar en la Universidad, llamada “enseñanza superior” o dedicarse a cursos profesionales, que es lo que se llama “enseñanza técnica”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>En este apartado fueron esenciales los trabajos de Davies (2006), Pinto (2007) y Silva (2015).



El FUNDEB (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de Educación), que sustituyó al antiguo FUNDEF (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización de los Profesionales de la Enseñanza) desde el año 2007, tiene la difícil misión de hacer realidad lo que establece el texto constitucional. Este fondo es el principal responsable de la financiación del complejo sistema educativo brasileño. Una de las principales diferencias del FUNDEB, instituido por la enmienda constitucional nº 53/2006, con respecto a su homólogo anterior, es que éste (FUNDEF) sólo consideraba los gastos en la enseñanza fundamental, dejando fuera de su alcance la enseñanza infantil y la enseñanza media. Este nuevo fondo especial, de naturaleza contable, ha sido creado con fecha de caducidad. Esa fecha sería el 31 de diciembre de 2020, por lo tanto, el FUNDEB durará 14 años, es decir, de 2007 hasta 2020.

Los recursos que constituirán el Fondo para la educación básica brasileña serán originados por parte de algunos ingresos tributarios de los estados y municipios, además del 20% (desde 2010) del FPE y FPM (Fondo de Participación de los Municipios). Los ingresos estatales que contribuirán al fondo serán: ICMS, IPVA, ITCMD, IPI exportación<sup>9</sup> y las devoluciones por exoneración de la exportación. Estos últimos son derivados de la Ley Kandir anteriormente comentada.

Otra característica del FUNDEB ha sido la participación del Gobierno federal de forma subsidiaria y complementaria, cuyo techo para la cofinanciación, a partir del año 2010, es del

---

<sup>8</sup>El hecho de que el acceso a las universidades públicas esté vinculado a una previa aprobación en una selectividad no garantiza la igualdad de oportunidades para todos los brasileños. Tanto el número de carreras como la cantidad de plazas ofertadas por el Estado son insuficientes – muy por debajo del mínimo necesario. Esta situación, sumándose el hecho de que la calidad de los estudios en las universidades públicas está muy por encima de aquellos llevados a cabo en las universidades privadas – a diferencia de lo que ocurre con la enseñanza básica –, lleva a las familias de clase media a matricular a sus hijos cuando son niños en escuelas privadas, además de matricularlos también en cursos específicos preparatorios para la prueba de selectividad. En este escenario, el total de alumnos en la enseñanza básica y fundamental que se encuentran matriculados en las instituciones privadas representan alrededor del 13% (Schwartzman, 2014). Consecuentemente, los cursos superiores gratuitos quedan disponibles más fácilmente para una parte privilegiada de la sociedad brasileña. Esta realidad contribuye a aumentar las disparidades entre ricos y pobres y a alargar la brecha educativa existente en el país. Si bien es verdad que en los últimos años el Gobierno intenta revertir esta situación haciendo uso de las “políticas de cota”, con las que reserva parte de las plazas en las universidades públicas para determinados sectores de la sociedad, según la raza y el color de la piel (estas políticas vienen siendo objeto de grandes discusiones, y para algunos especialistas están lejos de ser la solución adecuada para el problema).

<sup>9</sup>Parte de la recaudación del IPI (impuesto sobre productos industrializados), de competencia del gobierno central, es transferida a los estados en función del valor de las respectivas exportaciones de sus productos industrializados. Corresponde a la transferencia especificada en el tópico 2. de la Tabla 6.

10% del valor total de las contribuciones de los estados, municipios y del Distrito Federal. La tabla 11 detalla la composición del FUNDEB:

**Tabla 11 – Composición financiera del FUNDEB**

UF	Origen de los Recursos	Contribución a la formación del Fondo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal y Municipios	FPE, FPM, ICMS, resarcimiento por la no exoneración de las exportaciones (LC 87/96) e IPIexp.*	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm y otros eventualmente instituidos. *	6,66%	13,33%	20%	20%
Gobierno federal	Complementación federal con los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación - FNDE. **	R\$ 2 mil millones	R\$ 3 mil millones	R\$ 4,5 mil millones	10% del valor total de las contribuciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal

(\*) Incluso ingresos correspondientes a la deuda amortizable activa, interés y multas relacionadas con los respectivos impuestos.

(\*\*) Valores originales, actualizados basados en el INPC/IBGE.

Fuente: Manual de Orientação do Fundeb (2008).

La distribución de los recursos entre los estados y municipios está vinculada al número de alumnos matriculados en cada ente de la Federación. El INEP (Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), por medio de los censos escolares que realiza, suministra los datos con respecto a la cantidad de alumnos que están estudiando en la enseñanza básica en cada ente de la Federación. Además del número de alumnos, para cada tipo de unidad de enseñanza hay factores de ponderación definidos, los cuales deberán tenerse en cuenta a la hora de transferir los recursos. Los factores válidos en 2016, fijados por la Resolución nº 1, de 29 de julio de 2015, pueden ser observados en la tabla 12:

**Tabla 12 – Factores de ponderación por unidades de enseñanza - 2016**

Etapa	Factor de ponderación
Guardería pública a tiempo integral	1,30
Guardería pública a tiempo parcial	1,00
Guardería conveniada a tiempo integral	1,10
Guardería conveniada a tiempo parcial	1,80
Pre-Escuela a tiempo integral	1,30
Pre-Escuela a tiempo parcial	1,00
Años iniciales de la enseñanza fundamental urbana	1,00
Años iniciales de la enseñanza fundamental en el campo	1,15
Años finales de la enseñanza fundamental urbana	1,10
Años finales de la enseñanza fundamental en el campo	1,20
Enseñanza fundamental a tiempo integral	1,30
Enseñanza media urbana	1,25
Enseñanza media en el campo	1,30
Enseñanza media a tiempo integral	1,30
Enseñanza media integrado a la enseñanza profesional	1,30
Enseñanza especial	1,20
Enseñanza indígena y quilombola	1,20
Enseñanza de jóvenes y adultos con valoración en el proceso	0,80
Enseñanza de jóvenes y adultos integrada a la enseñanza profesional de nivel medio con valoración en el proceso	1,20

Fuente: Resolución nº 1. Ministério da Educação (2015)

El Gobierno central solo transferirá recursos en los casos en que el valor alumno/año calculado por cada estado sea menor que el valor mínimo nacional establecido por alumno. Para el ejercicio financiero de 2016, ese valor, definido por la Portaria Interministerial 11/2015, corresponde a 2.739,87 reales.

Estos factores en los que se basa el FUNDEB para la distribución de los recursos financieros son motivo de bastantes críticas por los expertos en el tema. Pinto (2007) no encuentra justificación para que el coeficiente del último tramo de la enseñanza fundamental (1,10) sea inferior al de la enseñanza media (1,25), ya que al existir una mayor proporción de alumnos/clase, resulta que los costes de la enseñanza media son menores, además de no darse grandes diferencias entre la formación de los profesores en esas dos modalidades de enseñanza. El autor defiende que los factores de ponderación deberían explicitar “las diferencias reales de costes”. Para él, los responsables de establecer estos índices deberían fijarse, sobre todo, en los términos y condiciones de la oferta del servicio, y analizar variables como: la duración de la jornada del profesor y del alumno; el nivel de formación de los profesionales; la ratio alumnos/clases; la existencia de laboratorios y de bibliotecas, etc.

Pinto (2007) hace hincapié en una visible imperfección derivada del sistema de reparto utilizado por el FUNDEB<sup>10</sup>. Cuando el valor transferido tiene un comportamiento directamente

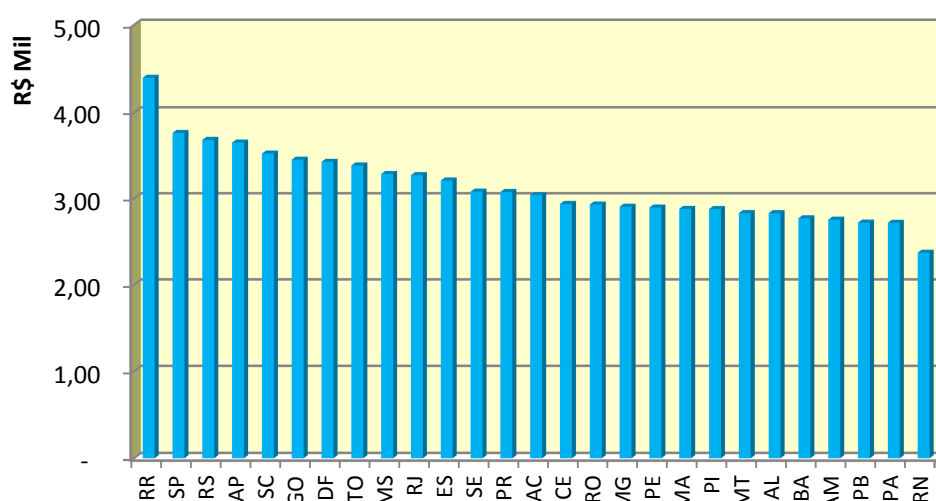
<sup>10</sup>En esta transferencia constitucional, a diferencia de la comentada en el apartado anterior, habrá vinculaciones a la hora de aplicar los recursos. Las restricciones serán tanto cuantitativas como cualitativas. Con respecto a la primera, no podrá ser gasto menos del 60% del total de los recursos con la remuneración de los profesionales del magisterio de la enseñanza básica en ejercicio efectivo. Mientras

proporcional al número de alumnos existentes en las escuelas, aumenta la probabilidad de sub-financiar a las pequeñas escuelas, sobre todo las existentes en el medio rural, además de estimular un aumento en el número de alumnos por aula.

Por todo lo anteriormente expuesto, en cuanto a la aplicación de los recursos, el FUNDEB se comporta como una transferencia condicional, ya que su aplicación estará restringida al gasto educativo, y el reparto de los recursos será directamente proporcional a la población escolar estatal, corregida por determinados factores de coste de prestación del servicio (ámbitos rurales, población indígena, tipología de enseñanza, etc.). Este conjunto de variables mencionadas nos puede sin duda guiar en la especificación del modelo econométrico presentado en la siguiente sección.

Por último en el gráfico 2, se puede ver cuánto ha recibido cada estado por matrículas estatales en el año de 2014.

**Gráfico 2 – Transferencias por matrículas del FUNDEB para cada estado en 2014**



Fuente: Elaboración propia, Datos Financieros (SIAFI - Sistema Integrado de la Administración Financiera del Gobierno Federal) y Matrículas (INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)

tanto, lo restante, es decir el 40% como mucho, deberá ser destinado a acciones que estén relacionadas con el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza básica del país. Estas acciones están dispuestas en el artículo 70 de la ley de Directrices de la Educación (ley 9394/96), entre las cuales aparecen: adquisición, mantenimiento, construcción y conservación de instalaciones y equipamientos necesarios para la enseñanza, y concesión de becas al estudio de alumnos de escuelas públicas y privadas.

- **El Sistema Único de Salud (SUS) y el Fondo Estatal de Salud<sup>11</sup>:**

En un fuerte contexto de mercantilización de la salud, la universalización de la sanidad es uno de los mayores retos del Gobierno Federal. En ese sentido la Carta Magna promulgada el 5 de octubre del año de 1988 dio un paso fundamental, y es considerada un marco divisor cuando definió, en su artículo 194, la seguridad social como “un conjunto integrado de acciones de iniciativa de los Poderes Públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, a la previsión y a la asistencia social” (Brasil, 1988). Además, su artículo 196 establece que “la salud es un derecho de todos y una obligación del Estado” (Brasil, 1988).

Curiosamente, la base del SUS fue concebida a comienzos de la década de los 80, período en el que el país era gobernado por una dictadura militar que duró aproximadamente 20 años (de 1964 a 1985). En la elaboración del proyecto no hubo participación de partidos políticos, organizaciones internacionales ni tampoco de autoridades gubernamentales. Así los movimientos sociales fueron, efectivamente, los impulsores de ese proyecto durante el periodo de transición democrática.

El SUS tiene como metas: la universalidad, la equidad, la integración y el control social, a través de la participación activa de los usuarios por medio de los Consejos de Salud. Metas que son grandes desafíos en el contexto brasileño, sobre todo cuando se tiene en cuenta la creciente cobertura de los seguros privados, de los que se beneficia por lo menos el 25% de la población. Es decir, más de 50 millones de personas suelen utilizar parte de su sueldo para pagar seguros privados, que remuneran a los médicos por debajo del mercado.

La grave crisis afrontada por el sistema de salud pública en los años 90 tenía que ver con su modelo de financiación. La enmienda constitucional 29/2000 (EC 29) fue el instrumento utilizado por el Gobierno brasileño para frenar la crisis de financiamiento que afectaba al sistema de salud pública del país. La enmienda determinaba qué parte de los impuestos recaudados por los entes federados, deberían ser destinados obligatoriamente a los servicios de salud. En el documento denominado “*Parámetros Consensuales sobre la Implementación y Reglamentación de la Emenda Constitucional 29*”, el Consejo Nacional de Salud define la base vinculable como “los ingresos de los entes federativos que estarán sujetos una aplicación de recursos exclusiva vinculada a acciones y servicios de salud” (p.2). Además, acerca de su

---

<sup>11</sup>Fueron de gran importancia las contribuciones de Costa (2002), Lazzari (2003), Mendes, Miranda y Cossio (2008), Salvador (2012) y Simão y Orellano (2015).

composición afirma que: “Está compuesta por los impuestos propios y transferidos, de los cuales son minoradas las transferencias constitucionales gubernamentales” (p.2).

El proceso de recibir y transferir los recursos se da mediante fondos, y según la EC 29, tanto los estados como los municipios deben constituir sus propios fondos. En la esfera estatal, van a componer el fondo una parte de los siguientes impuestos: ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IRRP, IPI exportación e ICMS exportación (la tabla 13 detalla los distintos ingresos afectados).

**Tabla 13 – Resumen de la composición de los ingresos afectados a gasto sanitario**

Ingresos vinculables de los estados
<b>(+) Ingresos de impuestos estatales:</b> ICMS: impuesto sobre la circulación de mercancías y prestaciones de servicios de transporte interestadual y de comunicación IPVA: impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores ITCMD: impuesto sobre transmisión "causa mortis" y donación de bienes y derechos
<b>(+) Ingresos de impuestos transferidos por el Gobierno Central</b> FPE: fondo de participación de los estados y del Distrito Federal IRRF: impuesto sobre la renta retenido en la fuente IPI exportación: impuesto sobre productos industrializados ICMS exportación (Ley Kandir): Ley Complementaria 87/96
<b>(+) Ingresos de la deuda activa impositiva</b>
<b>(-) Transferencias financieras constitucionales y legales a los municipios:</b> ICMS: impuesto sobre la circulación de mercancías y prestaciones de servicios (25%) IPVA: impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (50%) IPI exportación: impuesto sobre productos industrializados (25%) ICMS exportación (Ley Kandir): Ley Complementaria 87/96 (25%) Fuente: Conselho Nacional de Saúde, Ministério da Saúde.

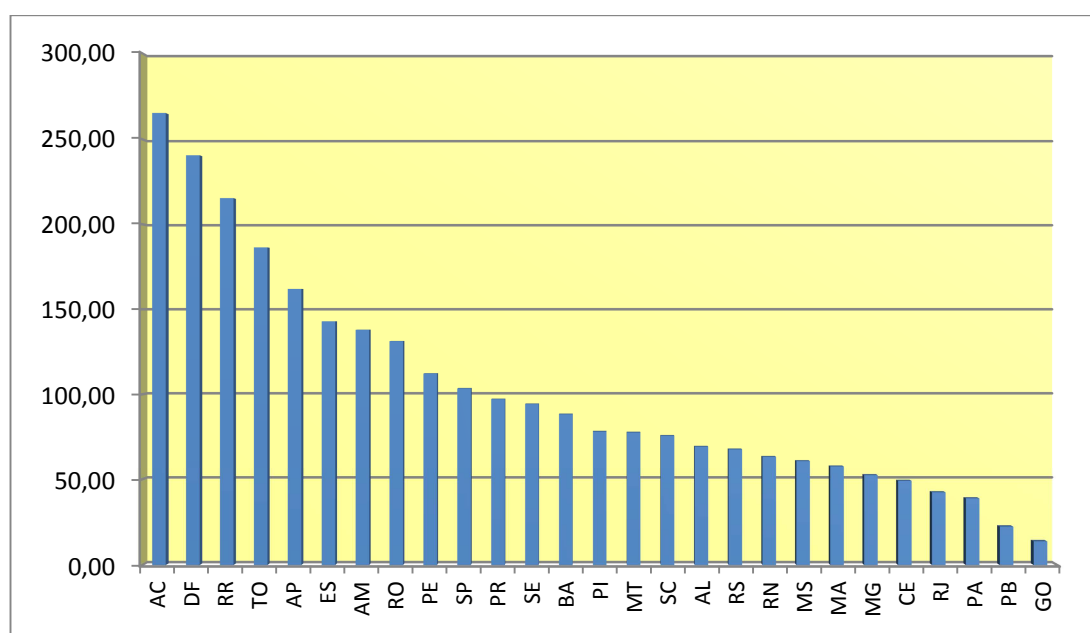
Los recursos financieros mínimos que van a componer el Fondo Estatal de Salud serán el resultado de aplicar el porcentaje establecido en la CF/88 sobre los ingresos líquidos de los impuestos y las transferencias constitucionales y legales (12% en el caso de los estados).<sup>12</sup>

Van a componer el fondo de cada estado tanto sus ingresos afectados como las transferencias efectuadas por el Gobierno federal. Esas transferencias dependerán del número de procedimientos sanitarios realizados por las unidades de salud, que deberán estar registradas y conformes con la política elaborada por el Ministerio de la Salud. Así, la

<sup>12</sup>A título de ejemplo, en Pernambuco, para el año de 2015, el valor correspondiente a todos los ingresos que se incluyen en el cálculo de los gastos mínimos en acciones y servicios públicos de salud, o sea, lo que se denomina base vinculable – es decir, la suma de las recetas de impuestos estatales, de los ingresos de impuestos transferidos por el Gobierno Central e ingresos de la deuda activa tributaria de impuestos, descontando las debidas transferencias financieras constitucionales y legales a municipios – sumó 16,452 mil millones de reales. Por lo tanto, como mínimo, el 12% de este valor deberán ser destinados a la oferta y mantenimiento de los servicios de salud del estado. En este mismo año, conforme los datos extraídos del Balance General del Estado de Pernambuco, se observó que los gastos fueron superiores al valor mínimo establecido, representando un 16,24% de la base vinculable.

metodología de transferencia puede estar relacionando con algún criterio per cápita o con un valor fijado para cada producción y/o cobertura de un programa específico. Los seis bloques de financiación permitidos, cuyas transferencias deben ser destinadas obligatoriamente, están especificados en la EC 29. Los bloques son: atención básica, atención de media y alta complejidad, vigilancia en salud, asistencia farmacéutica, gestión del SUS e inversiones. En el gráfico 3, se muestra el reparto per cápita en 2016 entre los distintos estados brasileños:

**Gráfico 3 – Reparto per cápita de las transferencias federales para los FES en 2016**

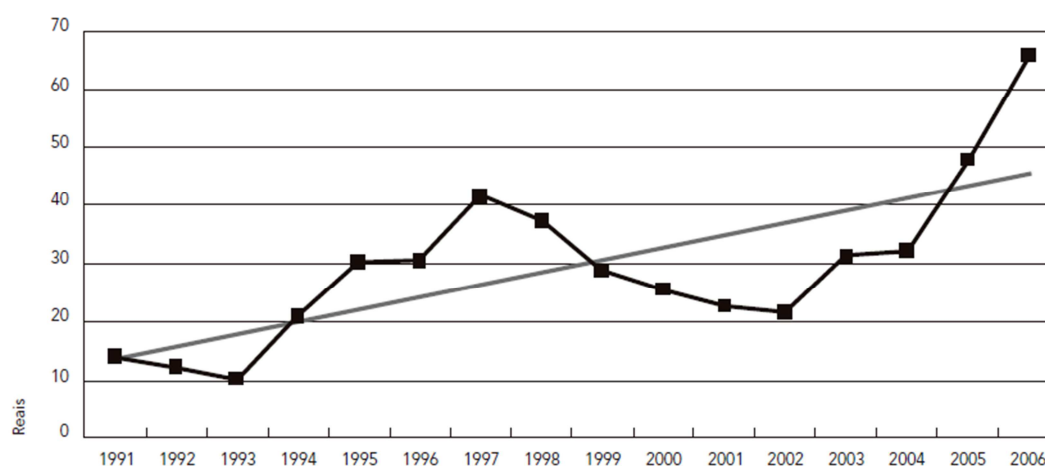


Fuente: Elaboración propia.

Aunque esas transferencias no exijan contrapartida de los gobiernos locales, Simão y Orellano (2015) comprobaron que existe una relación directa entre la capacidad financiera del ente y el volumen de recursos recibidos por medio de transferencias. Una de las posibles causas, sostienen las autoras, es la insuficiencia del valor cedido por el Gobierno Central para cada procedimiento médico, haciendo que “algunos municipios puedan tener más incentivos que otros para adherirse a determinados programas o acciones” (Simão y Orellano, 2015, p.49).

Si nos fijamos en un caso concreto, en el estado de Paraná, se pueden ver los efectos positivos de los gastos en el área de salud a partir del año 2002. Cuando se observan los gastos per cápita en el meridional estado brasileño, se comprueba que en 2002 hay un punto de inflexión en la tendencia decreciente de la serie, iniciada en el año de 1997.

**Grafico 4 – Gastos per cápita en salud a precios constantes en abril de 2007**



Fuente: Carvalho M. et al (2008).

Sin embargo, el aumento de los recursos por sí solo no garantiza una mejora del servicio ofertado. Además, Mendes, Miranda y Cossio (2008) subrayan la deficiencia del proceso de transferencia al no tener en cuenta ni la necesidad de salud ni los resultados previamente alcanzados.

En este sentido, Simão y Orellano (2015) afirman que:

La ley Orgánica de Salud de 1990, preveía inicialmente criterios de transferencia basados en el perfil demográfico y epidemiológico de cada región, además de características cuantitativas y cualitativas de la red de salud y desempeño en el periodo anterior. Sin embargo, la falta de acuerdo político acerca de esos criterios imposibilitó su aplicación en la práctica. (p.43)

Si por un lado las vinculaciones constitucionales garantizan un porcentaje mínimo de recursos en áreas importantes como la educación y la salud, por otro lado, esa misma práctica, adoptada en el país tras la promulgación de la última Constitución Federal, disminuye la capacidad de gestión que existía anteriormente del presupuesto público.

Además de las vinculaciones, la judicialización de las políticas públicas es un obstáculo más en la gestión del presupuesto público. Son frecuentes las intervenciones del Poder Judicial a través de mandatos judiciales, obligando a los gestores públicos a comprar los medicamentos más caros, los cuales muchas veces siguen estando todavía en fase de prueba y análisis por la ANVISA – Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria. Eso conlleva que gran parte del presupuesto sea destinado a la compra de esos fármacos.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Como ejemplo, hacemos referencia al caso del estado del Rio Grande do Sul, en el que en un solo año, se utilizó el 22% del presupuesto de salud para hacerse cargo del pago de 19.000 mandatos judiciales.



A modo de resumen, los FES están compuestos por ingresos estatales y recursos repartidos por el Gobierno federal que son transferencias condicionadas respecto a su aplicación ya que tienen como objetivo universalizar los servicios de salud y lograr un nivel mínimo de cobertura.

- **Síntesis valorativa: debilidades del sistema brasileño de financiación estatal:**

El proceso de reforma tributaria y de financiación estatal es una necesidad que debería estar siempre presente de forma prioritaria en la agenda de los gobernantes brasileños. Pero en un país donde suele haber más de veinte partidos deliberando en el Congreso Nacional (lo que corresponde a la Asamblea Nacional), llegar a un acuerdo no es tarea sencilla. Sobre todo, cuando se sabe que los cambios conllevarán pérdidas importantes de ingresos para uno u otro ente federado. Por ello, el proceso marcha a pasos lentos, y siempre que se han logrado acuerdos, los avances obtenidos han estado lejos de ser los necesarios.

De ahí que, para preservar la suficiencia financiera de los veintisiete estados brasileños, la herramienta que viene utilizando el Gobierno federal desde hace unos cuantos años han sido las transferencias intergubernamentales, que siguen siendo un factor determinante para la ejecución de las políticas públicas en las esferas subcentrales.

Pero, como consecuencia de este proceso, las transferencias acaban reduciendo la autonomía financiera de cada estado, condicionando el destino final del gasto e impidiendo una mayor recaudación de recursos públicos propios. Además, esta captación de fondos vía transferencias provoca que el ciudadano no visibilice bien el verdadero coste de gestión de los servicios públicos estatales (mucho más evidente cuando se financian con impuestos propios de los estados) y, por ende, no propicia ‘el castigo y la recompensa’ de los responsables políticos en los procesos electorales por un peor o mejor desempeño en su acción pública con el presupuesto.

Finalmente, las transferencias verticales provocan una fuerte dependencia en aquellos entes cuya bases imponibles estatales sean menores, explicando en estos casos una gran parte de sus presupuestos, y condicionando incluso el destino de sus recursos (en cierto modo, impuesto por el gobierno que transfiere los recursos).

Se trata pues de un sistema con claras deficiencias que genera dependencia financiera de los estados, y en el cual el volumen de sus presupuestos está determinado desde el Gobierno federal. Por no mencionar los dispositivos constitucionales que imponen niveles mínimos de prestación, influyendo a su vez en la composición del gasto público de las unidades federadas. Esto, a su vez conduce a un uso ineficiente del gasto público.

Parece pues justificado que para que se pueda interpretar adecuadamente el ejercicio econométrico que se muestra a continuación, ha sido necesario describir brevemente el entramado institucional brasileño y los cambios surgidos de la última Constitución, y los condicionamientos y limitaciones que a priori el mismo causa sobre las posibilidades reales de los estados brasileños de decidir la cuantía y el destino de sus ingresos.

En este escenario, conocer ahora de forma estadística los factores determinantes que de forma efectiva condicionan finalmente el gasto público ejecutado por parte de los distintos estados brasileños puede ser un buen ejercicio previo para proponer después reformas y nuevos criterios económicos para mejorar el reparto de los recursos financieros entre los distintos niveles de gobierno brasileños. A este objetivo aplicado, dedicamos el resto de este trabajo.

#### **4- APLICACIÓN EMPÍRICA: Factores de coste, necesidad y financiación (y otros) en la determinación del gasto estatal brasileño. Fuentes de datos, construcción de las variables del ejercicio econométrico y metodología**

Tras haber comentado anteriormente los principales aspectos del proceso de descentralización brasileño a lo largo de los últimos años y sus consecuencias en la implementación de las políticas públicas (lo que en la práctica, insistimos, ha significado en cierta forma una limitación de la autonomía financiera de los estados cuando el Constituyente eligió las transferencias gubernamentales como importante herramienta en el combate de los desequilibrios verticales y horizontales existentes en el país), de aquí en adelante concentraremos los esfuerzos en demostrar de qué manera el gasto público estatal responde o no estrictamente a las necesidades de gasto relativas y de coste efectivo de prestación de los servicios estatales presentes de forma desigual en la estructura del territorio brasileño (y que son determinantes objetivos que la literatura especializada ha seleccionado en muchas experiencias federales como decisivos a la hora de explicar el gasto público subcentral), o responde a otro tipo de condicionantes y limitaciones institucionales, legales o financieras como las mencionadas y descritas en la sección anterior.

Para ello, establecemos una metodología, una especificación econométrica determinada, escogiendo variables de necesidad y coste explicativas basadas en modelos empíricos ya utilizados en la literatura disponible. Finalmente, trataremos de hacer una lectura de los resultados finales obtenidos. Todos estos pasos serán precisamente detallados en las próximas líneas.

- **Fuentes de datos:**

Para los fines de este trabajo, se han considerado los datos de las 26 unidades estatales, excluyendo la capital federal. La exclusión de Brasilia se debe al comportamiento distinto de ésta frente a los otros estados federados. Por ser la capital federal, la Constitución brasileña de 1988 le otorgó tanto las competencias de los estados como las de los municipios, además de que todos los pagos referentes al gasto en cuanto a funcionarios públicos federales son de responsabilidad de la capital brasileña, independientemente de si estos funcionarios trabajan en ella o no. Así pues, por los motivos expuestos, sospechamos que si incluyéramos la capital federal en nuestro estudio podríamos sesgar nuestro análisis, lo que afectaría a los resultados considerablemente.

Los datos de naturaleza presupuestaria<sup>14</sup> fueron obtenidos por medio de la base de datos de la Secretaria de Tesoro Nacional, órgano central de planificación, coordinación y control financiero. Tal y como lo hizo en su estudio Zabalza (2012) para el caso español, para los gastos públicos se ha tomado como referencia el criterio de devengo, es decir, la liquidación del gasto, en el cual “la imputación de ingresos y gastos se produce en el momento en el que se reconocen los derechos y las obligaciones, con independencia del momento en que dicho reconocimiento se refleje en flujos efectivos de caja” (p.6). En Brasil, la ley federal que dispone sobre el presupuesto público es la número 4320/64, en la cual se encuentra definida la etapa de liquidación del gasto público, siendo entendida como aquella donde ocurre la “verificación del derecho adquirido por el acreedor teniendo por base los títulos y documentos comprobatorios del respectivo crédito”.

En cuanto a las características sociodemográficas de cada estado, se ha utilizado como referencia algunas de las estadísticas elaboradas por el IBGE.

La serie de datos utilizada corresponde al período de los primeros 15 años del siglo XXI, desde 2000 hasta 2014. Se ha elegido este período porque, dada la estructura de la especificación econométrica utilizada -datos de panel-, es el único que asegura trabajar con observaciones completas de gasto público funcional para cada uno de los estados y cada uno de los años. Todos los datos están disponibles en las páginas web de los dos órganos mencionados en los párrafos anteriores.

- **Construcción de las variables utilizadas en el ejercicio econométrico:**

A la hora de elegir que variables endógenas utilizaríamos en nuestro estudio hemos adoptado una clasificación presupuestaria funcional similar a la aplicada para el caso español, por los autores De la Fuente (2015a y 2015b) y Laborda (2013). Es decir, además del Gasto Total, observaremos el comportamiento de otras seis variables dependientes: Gasto con Sanidad y Saneamiento, Gasto con Educación y Cultura, Gasto con Promoción y Protección Social, Gasto con los Servicios Públicos Básicos, Gasto de Carácter General y Gasto de Carácter Económico.

---

<sup>14</sup>Se puede decir que la fiabilidad de los datos es relativamente alta ya que el tema de la transparencia presupuestaria en el país ha avanzado destacablemente en los últimos años. Cuando se observa el Índice de Apertura Presupuestaria, Brasil está por delante de los países latinoamericanos y de aquellos que no pertenecen al grupo de la OCDE (con excepción de África del Sur), con 73 puntos, siendo comparado en este aspecto con países como Suecia y Noruega (Schwartzman, 2014).

Componen el bloque de promoción y protección social los gastos asociados a las funciones *Trabajo, Habitación y Urbanismo, Derecho de la ciudadanía y Asistencia y Providencia*.

En cuanto a los Servicios Públicos Básicos, han sido incluido en este bloque los gastos públicos aplicados en *Defensa Nacional* y en *Seguridad Pública*, además de considerar aquí los gastos con relaciones exteriores – en este caso, muy poco significativos para los estados dado que, por su naturaleza, es el Gobierno Federal el que tiene mayor competencia para realizar este tipo de gasto. Asimismo, añadimos a este conjunto aquellas partidas referentes al judicial (funciones *Judiciaria* y *Esencial a la Justicia*).

Por otro lado, entendemos que son de Carácter Económico los gastos aplicados en *Energía y Recursos Minerales, Desarrollo Regional y Industria, Comercio y Servicios*; mientras que formarán parte del bloque de Carácter General el resto de los gastos, como por ejemplo aquellos asociados a las siguientes funciones: *Transporte, Comunicaciones, Gestión Ambiental, Administración y planificación, Legislativa*, etc. En el Apéndice se puede consultar el listado completo de todas las funciones y subfunciones establecidas por la Portaria nº42 de 14 de abril de 1999, adoptadas en la actualidad por el sector público para clasificar los gastos en Brasil.

Por lo que respecta a las variables independientes o explicativas de cada uno de estos gastos, primeramente hemos recogido información anual de cuatro tipos de variables sociodemográficas y geográficas para cada estado: población total, superficie, dispersión y densidad. Seguidamente, hemos añadido al análisis la variable que trata de la población en riesgo de pobreza o exclusión social. La decisión de elegir estas variables se tomó después de haber revisado previamente la literatura relacionada con el tema de las necesidades objetivas<sup>15</sup> de gasto, basándonos principalmente en los trabajos de Zabalza (2012), Castells, Montolio y Solé (2006), Castells y Solé (1998) y De la Fuente (2001a y 2001b), en los cuales los autores suelen aislarlas como factores de coste o de necesidad habitualmente vinculados a las distintas funciones de gasto subcentral.

Entiéndase por dispersión el número de municipios por unidad de la federación. En este caso, como es una medida calculada con una frecuencia de 10 en 10 años y que, en general, sufre pocos cambios de un año para otro, para los años ubicados entre el intervalo de tiempo que compone una década, al no haber disponible la información exacta anual, consideramos el nº de municipios calculado en el inicio del periodo. Se incluyen estos datos

---

<sup>15</sup>En otras palabras, son datos no manipulables por parte del decisor público, lo que impide acciones para forzar una mayor o menor necesidad de gasto y, de ahí, una solicitud de mayores ingresos.

pues se supone que, como afirma De la Fuente (2015), los costes de los servicios públicos pueden ser sensibles al número de municipios, dado que “...fuerza a la administración a establecer un número indeseable elevado de centros de servicio de un tamaño inferior al óptimo...” (De la Fuente, 2015).

Las superficies de cada estado son constantes a lo largo del periodo analizado, ya que no hubo creación, fusión, ni separación de unidades federativas en este periodo. En cuanto a la densidad, ésta puede ser explicada como el coeficiente entre el número de habitantes por la extensión de kilómetros cuadrados de cada territorio, en cada año.

Para obtener una información más completa, hemos separado la población por franjas: menores de 15 años, población entre 15 y 65 años y mayores o igual a 65 años. Identificando estos grupos de edad, podemos utilizar la variable como variable *proxy* de usuarios potenciales de los servicios públicos. En algunos casos hemos desglosado aún más las edades para comprobar el efecto en la variable endógena. De esta forma, hemos incorporado al análisis tres nuevas variables: la que identifica los individuos menores de 5 años, la que reúne aquellos que tengan entre 65 y 75 años y, por fin, la que determina las personas mayores o igual a 75 años.

Los estadísticos descriptivos habituales de las variables endógenas y exógenas para el período analizado (2000-2014) – media, mediana, desviación típica, valor máximo y valor mínimo – están expuestos en el Apéndice al final del trabajo.

- **Metodología:**

Agregando todas las informaciones en una única base de datos, en forma de panel de datos, utilizamos el paquete de análisis estadístico STATA para analizar hasta qué punto las variables sociodemográficas y geográficas anteriores pueden explicar, de forma objetiva, los gastos públicos de los estados brasileños.

La estimación econométrica ha sido efectuada mediante el uso del comando *xtpcse*, que obtiene resultados con Errores Estándar Corregidos para Panel (Panel Corrected Standard Errors), opción adecuada si se quieren solventar posibles problemas de autocorrelación espacial y temporal y de heterocedasticidad en los residuos del modelo.

El trabajo se ha desarrollado de la siguiente manera:

1) Como se ha señalado, los gastos públicos se han dividido en seis bloques: Educación y Cultura; Sanidad; Promoción y Protección Social; Servicios Públicos Básicos; Actuaciones de Carácter General y Actuaciones de Carácter Económico.

2) Para cada bloque, y para el sumatorio del gasto total anual, realizamos estimaciones econométricas con STATA para comprobar la representatividad de cada variable de necesidad/coste objetiva en la explicación de los gastos anteriores. Para comprobar la relevancia individual de cada variable elegida a la hora de explicar la evolución de los distintos gastos estatales, hemos ido introduciendo poco a poco las variables, y en cada paso hemos descartado aquellas variables cuya significatividad es muy baja o despreciable, hasta encontrar la mejor selección. Reiteramos una vez más que, de acuerdo con lo que hemos comentado en los párrafos anteriores, las estimaciones han partido siempre de una especificación base que incluye variables explicativas que han resultado satisfactorias en ejercicios similares de otras experiencias federales internacionales.

3) Partiendo del presupuesto de que la población en riesgo de pobreza o en exclusión social requiere, por parte del Estado, un esfuerzo adicional en el gasto de recursos públicos, incorporamos esta variable social en el análisis para observar el comportamiento de los gastos, y de qué manera esta variable podría interferir en los resultados anteriormente obtenidos.

4) En el caso del gasto en sanidad, para reforzar nuestro planteamiento inicial de que los costes de los servicios sanitarios se vuelven más elevados en la medida en que se tienen que distribuir a localidades lejanas con respecto a los centros urbanos más desarrollados, hemos optado por añadir al modelo una nueva variable que mide la dispersión de otro modo, reuniendo el número de individuos que viven fuera de los centros urbanos.

5) Por fin, elaboramos una tabla comprensiva de los resultados más satisfactorios a la hora de explicar cada partida de gasto funcional. Cuando las variables objetivas de necesidad y de coste proporcionan un modelo con deficiencias explicativas, especulamos con la existencia de otro tipo de variables alternativas de tipo institucional, financiero, de preferencias particulares o de otra índole que permitan completar la causalidad no encontrada estadísticamente.

## 5- RESULTADOS

- **Gasto Total:**

**Tabla 14 – Gasto Total**

porcgastototal	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcsuperficie	.0074882	.0051323	1.46	0.145	-.0025709	.0175474
porcdensidad	.0434377	.0059654	7.28	0.000	.0317458	.0551296
porcpobmayor64	.6254289	.0689281	9.07	0.000	.4903322	.7605255
porcpobtotal	.5064359	.0764052	6.63	0.000	.3566844	.6561874
_cons	-.0070304	.0003033	-23.18	0.000	-.0076249	-.0064359

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

Tras haber tanteado diversas combinaciones de variables, finalmente, en el cuadro anterior, se recogen los resultados más convincentes ( $R^2=0,9515^{16}$ ). Se observa que el conjunto de variables poblacionales afectan muy decisivamente a la variable dependiente (gasto total) ya que sus  $\beta$  son significativos en todos los casos. Sobre todo, la población total y los mayores de 65 años, teniendo éstos mayor relevancia, ya que si la población mayor de 65 años aumenta un 1% la variable endógena (gasto total) lo hace en un 0,625%.

También se constata una relación directamente proporcional entre el gasto público total y la densidad (resultado que no se muestra en la tabla), pero en menor grado que las observadas en las dos variables poblacionales, cosa que no es de extrañar, puesto que la densidad es una medida derivada de la población, y la población total tiene fuerte influencia en los gastos, como hemos comprobado en el primer párrafo.

Podemos observar que no resulta significativo el efecto de la superficie en los gastos públicos de los entes estatales (como se puede ver en la tabla, su p-valor está por encima de 0,1, por lo que no podemos rechazar, con los estándares de significatividad habituales, la hipótesis nula de que el coeficiente que acompaña a la variable superficie sea cero), lo que implica, por ejemplo, que el hecho de que la superficie del estado de Goiás sea tres veces más grande que la de Pernambuco, no justifica o no resulta condición necesaria ni suficiente para que los gastos totales del primero sean superiores a los del segundo (por este motivo concreto).

Por último, el hecho de que haya un mínimo de heterogeneidad no explicado por el modelo (en concreto,  $1 - R^2 = 0,0485$ ), en la práctica supone dar por válido que la evolución del

<sup>16</sup> Hemos aplicado la técnica de estimación de panel



distinto gasto estatal también está influenciado por variables que no son estrictamente de coste y de necesidad relativa. Entre ellas, se pueden citar posiblemente la existencia de preferencias distintas entre los diferentes estados brasileños (expresadas por parte de los ciudadanos en las elecciones con su apoyo a diferentes programas políticos), la disponibilidad de una financiación particularmente favorable o desfavorable a causa del complejo entramado de fondos descritos en la sección anterior, o la fijación legal de mínimos de provisión en los servicios de acuerdo a los mandatos constitucionales.

- **Educación y Cultura:**

**Tabla 15 – Gasto con Educación y Cultura**

porcgttota~a	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcpob0_14	1.421579	.019542	72.74	0.000	1.383277	1.45988
porcdensidad	.0839905	.0143921	5.84	0.000	.0557825	.1121984
_cons	-.019445	.0006681	-29.11	0.000	-.0207543	-.0181356

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

Para este bloque de gasto ya era de esperar un peso considerable de la variable que recoge el número de personas con hasta 15 años cumplidos. Esto se debe a que la educación en el país es obligatoria entre los 4 y 17 años y a que la educación es responsable por una mayor aportación a este bloque de gastos (representó un 99,00% del gasto total del bloque en Santa Catarina en el año de 2014). Así pues, esta variable, influida a su vez por un condicionante institucional o legal, nos da una buena aproximación del universo de alumnos en las escuelas públicas, se mostrando relevante en la determinación de los gastos educativos y culturales de los estados brasileños.

Por otro lado, fue una sorpresa constatar que de todas las otras variables sociodemográficas, sólo la densidad fue significativa en la hora de explicar la variable endógena, aunque es bien verdad, su coeficiente no sea tan significativo, sólo un 8%. Su signo positivo nos indica bien que unas mayores tasas de urbanización (asociadas a una mayor densidad) se asocian a una mayor demanda educativa, bien a que este servicio sea más caro de prestar en regiones de alta densidad quizás por problemas de congestión en el servicio.

Para este resultado final, el  $R^2$  explicado por las variables de coste y necesidad tomó un valor de 0,8605. El comentario final expresado con el gasto anterior vuelve a ser especialmente pertinente (incluso más, si se tiene en cuenta que variables no presentes de forma expresa en el modelo explicarían  $1 - R^2 = 0,1395$  – casi el 14% del distinto

comportamiento estatal en los servicios educativos). Por lo tanto, hay factores institucionales, de capacidad de financiación relativa, y de preferencias distintas entre estados lo suficientemente relevantes como para explicar la desigual evolución territorial del gasto educativo brasileño.

- **Sanidad y Saneamiento:**

**Tabla 16 – Gasto con Sanidad y Saneamiento**

porc_func_sa~o	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcsuperficie	.0412072	.0169788	2.43	0.015	.0079293	.0744851
porcdensidad	.0600191	.0252206	2.38	0.017	.0105875	.1094506
porcpobmayor64	.6554745	.0653352	10.03	0.000	.5274199	.7835291
porcpob0_14	.4072396	.0693153	5.88	0.000	.2713841	.5430951
_cons	-.0063054	.001033	-6.10	0.000	-.0083299	-.0042809

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

En cuanto a los gastos de naturaleza de sanidad y de saneamiento, hemos llegado a un resultado bastante aceptable con un  $R^2=0,9211$ .

En este caso, los gastos pueden ser explicados en mayor grado por dos variables poblacionales. Se trata de la variable que recoge el número de jóvenes y de la que acumula la cantidad de mayores que viven en un mismo ente estatal. Para estas dos variables, los coeficientes son expresivos y toman los valores de 0,407 y 0,655, respectivamente.

Ante este panorama, en un segundo momento decidimos desglosar la variable de edad anciana en dos bloques: población entre 65 a 75 años y población mayor o igual a 75 años. Hicimos lo mismo agregando en otra nueva variable los niños menores de 5 años. La intención era observar si las personas en estos bloques de edad consumían relativamente más recursos, y tenían una mayor relación con los gastos en sanidad.

Ante este nuevo planteamiento se ha podido verificar que el  $R^2$  ha aumentado un poco, tomando el valor de 0,9260. También se ha notado como la diferencia entre el coeficiente asignado a la variable que representa el conjunto de las personas entre 65 y 75 años y el coeficiente de la variable que constituye los menores de 5 años ha aumentado. La variable que integra los mayores de 75 años ha adoptado un valor negativo, no teniendo sentido, y por consiguiente la eliminamos del modelo. Los coeficientes se muestran en el cuadro de abajo:

**Tabla 17 – Gasto con Sanidad y Saneamiento añadiendo nuevas franjas de edades**

porc_func_sa~o	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcsuperficie	.037279	.0165959	2.25	0.025	.0047516	.0698064
porcdensidad	.0603349	.0251783	2.40	0.017	.0109863	.1096835
porcpob65_74	.6819618	.0531124	12.84	0.000	.5778634	.7860602
porcpobmenor5	.3836468	.055861	6.87	0.000	.2741613	.4931323
_cons	-.0062778	.001009	-6.22	0.000	-.0082554	-.0043002

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

El gasto de este bloque también lo explican otras dos variables, en menor proporción que las de naturaleza poblacional. La densidad y superficie asumen coeficientes bastante similares, presentando una relación positiva con el gasto en sanidad y en saneamiento.

La representatividad de esas variables en el resultado nos lleva a hacer algunos planteamientos: primeramente, los centros médicos más avanzados se ubican en las principales ciudades de los estados, con elevada densidad, y donde por cierto hay un abanico más amplio de servicios hospitalarios en comparación con otras localidades menos desarrolladas de la región. Esto conlleva un movimiento intenso de personas hacia estos centros médicos, lo que generará posiblemente una congestión de los servicios médicos. Además, la tecnología utilizada en estos centros avanzados repercute directamente en que los tratamientos sean más costosos.

Por otro lado, la distancia entre centros urbanos, provoca mayores costes por el evidente hecho de tener que trasladar el servicio a áreas extensas con núcleos de población especialmente dispersos. Para reforzar este planteamiento decidimos incorporar en el análisis la variable que mide la población que vive lejos del área metropolitana y verificar su influencia en los gastos de sanidad y saneamiento<sup>17</sup>. El resultado se puede ver en la tabla de abajo:

<sup>17</sup>Los datos encontrados para esta variable se refiere al periodo entre los años 2000 y 2011. Además, para los estados del norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá) sólo hay información a partir de 2004. En la regresión consideramos los años entre 2004 y 2011.

**Tabla 18 – Gasto con Sanidad y Saneamiento considerando la población rural**

porc_func_sa~o	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcsuperficie	.0389606	.0207053	1.88	0.060	-.0016211	.0795422
porcdensidad	.0733288	.0333169	2.20	0.028	.0080288	.1386288
porcpob65_74	.645132	.035486	18.18	0.000	.5755806	.7146834
porcpobmenor5	.4307587	.0507145	8.49	0.000	.33136	.5301574
porcpobrural	.0867918	.0325769	2.66	0.008	.0229422	.1506414
_cons	-.0105758	.001816	-5.82	0.000	-.0141351	-.0070166

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

Al fin y al cabo, la incorporación de esa última variable al modelo – la proporción de población rural – refuerza nuestro planteamiento anterior al incrementar el  $R^2$  a 0,9281. Mientras tanto el coeficiente  $\beta$  de la nueva variable tomó el valor de 0,0867.

- **Promoción y Protección Social:**

**Tabla 19 – Gasto con Promoción y Protección Social**

porc_prot_pr~l	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcsuperficie	.0185404	.0215542	0.86	0.390	-.0237051	.0607859
porcdensidad	.044731	.0369754	1.21	0.226	-.0277395	.1172014
porcpobmayor64	.7848864	.410266	1.91	0.056	-.0192201	1.588993
porcpob15_64	.203398	.4487388	0.45	0.650	-.6761139	1.08291
_cons	-.0019829	.0026285	-0.75	0.451	-.0071346	.0031688

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

La combinación de variables del cuadro de arriba nos dio el resultado más plausible a la hora de explicar los gastos con promoción y protección social, en el cual el  $R^2$  fue de 0,8689.

En este caso, se ve claramente la significancia de las variables poblacionales. En primer lugar la que representa los mayores de 65 años, adoptando un coeficiente de 0,7848. Otra variable poblacional importante, pero menos significativa, es la que cuenta las personas entre 15 y 65 años, como se puede comprobar en el cuadro.

Por otro lado, las variables de superficie y densidad influyen de forma más discreta en los gastos de esta naturaleza.

Este bloque de gasto está compuesto tanto por las funciones cuya población objeto son los adultos (Trabajo, Habitación y Urbanismo, Derecho a la Ciudadanía), como por la que ve en los pensionistas su principal destinatario (Asistencia y Previdencia), por lo tanto, era de

esperar que estas dos variables poblacionales fuesen responsables por la mayor parte del gasto.

Lo que extraña en esta estimación es que el gasto de promoción y protección social no haya sido influido por el número de personas que viven por debajo de la pobreza (algo que ha sido probado en otra especificación planteada). De esta ausencia de significatividad econométrica de la variable pobreza, quizás haya que inferir en la siguiente lectura: que en la actualidad, el gasto estatal en promoción social no atiende satisfactoriamente la falta de recursos de la población más desfavorecida.

Por último, el relativamente bajo poder explicativo del modelo ( $R^2 = 0,8689$ ), nos está indicando indirectamente que hay variables no recogidas expresamente por nuestro modelo (nuevamente, y de forma tentativa, variables institucionales, de financiación relativa o de preferencias heterogéneas a lo largo del territorio entre los ciudadanos brasileños), que están determinando de forma decisiva las opciones presupuestarias del gasto estatal brasileño.

- **Servicios Públicos Básicos:**

**Tabla 20 – Gasto con Servicios Públicos Básico**

porc_serv_pu~s	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcsuperficie	.0444104	.005611	7.91	0.000	.0334131	.0554077
porcdensidad	.1922537	.0175165	10.98	0.000	.1579219	.2265855
porcpobl15_64	1.063264	.0292392	36.36	0.000	1.005956	1.120572
_cons	-.0114303	.0012497	-9.15	0.000	-.0138796	-.0089809

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

No resulta extraño pensar que los gastos de naturaleza judicial y de seguridad pública (básicamente son los que compone este bloque) sean directamente proporcionales, en gran medida, a la población adulta no anciana, ya que son ellos los demandantes principales de estos servicios.

Como resultado de lo anteriormente mencionado, en los últimos años, como se puede observar en el cuadro de arriba, los gastos en cuanto a servicios públicos básicos han tenido una fuerte relación con el número de personas entre 15 y 65 años que viven en los estados brasileños. El coeficiente  $\beta$  tomó el valor de 1,063. Además de que en este tipo de gasto se note la influencia de variables como la densidad y la superficie, lo cierto es que sus efectos se quedan en un segundo plano, cuando los comparamos con los de la variable poblacional.

Por fin, señalamos que para nuestro resultado final obtuvimos un coeficiente de determinación  $R^2 = 0,9355$ , lo que nos indica que las variables objetivas de necesidad y de coste introducidas son muy determinantes a la hora de explicar la heterogeneidad de este gasto estatal en Brasil.

- **Actuaciones de Carácter General:**

**Tabla 20 – Gasto con Actuaciones de Carácter General**

porc_caracte~1	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcpob15_64	.8705728	.1340298	6.50	0.000	.6078793	1.133266
porcpobmayor64	.2923451	.1268343	2.30	0.021	.0437545	.5409358
porcdensidad	.0459764	.012575	3.66	0.000	.0213298	.070623
_cons	-.0079644	.0008711	-9.14	0.000	-.0096717	-.0062571

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

Como se puede ver, el factor que más influye en los gastos para este bloque, así como en el caso anterior, es el número de ciudadanos entre 15 y 65 años. El coeficiente de esta variable adopta un valor de 0,8705. El resultado nos dice también que, a la hora de explicar los gastos de carácter general, se debe de llevar en cuenta las personas cuya edad sea mayor o igual a 65 años. Pero su coeficiente de influencia es inferior a 0,30.

Por último, y como era de esperar, la densidad aporta su parcela de contribución, aunque es bien cierto que esta contribución es mínima.

No está de más recordar que en este caso, como en todos los anteriores, los datos presentes en las tablas resultaron de numerosas simulaciones, utilizando diversas combinaciones de variables, hasta llegar a los resultados obtenidos en los cuales se observó una mayor idoneidad tanto en el campo estadístico (en este caso con un  $R^2 = 0,9373$ ) como en la esfera económica, teniendo por lo tanto, una razonabilidad defendible.

- **Actuaciones de Carácter Económico:**

**Tabla 21 – Gasto con Actuaciones de Carácter Económico**

porc_carac~o	Panel-corrected		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
porcdisp	.2614023	.0980461	2.67	0.008	.0692354	.4535691
porcpobtotal	.8008911	.1732721	4.62	0.000	.4612841	1.140498
porcnpobres	.2112344	.0991692	2.13	0.033	.0168664	.4056025
_cons	-.0105203	.0040784	-2.58	0.010	-.0185138	-.0025268

Fuente: Elaboración propia, *software* Stata.

Tras haber probado diversas combinaciones, el modelo con mayor capacidad explicativa dentro de los plausibles nos resultó un  $R^2$  de 0,6189.

Los datos de la tabla nos llevan a sacar algunas conclusiones. La elasticidad de la respuesta de los gastos de carácter económico al número total de personas que viven en cada estado es de 0,80, por debajo de la unidad. Pero si se compara con las otras variables pertenecientes al modelo, se puede decir que es bastante significativa, ya que su coeficiente es casi cuatro veces superior a los de las otras dos – números de personas que viven por debajo de la línea de pobreza y dispersión.

Nuevamente, puede que las variables de coste y de necesidad elegidas de forma explícita en este trabajo no sean las más adecuadas a la hora de explicar los gastos de carácter económico, sobre todo cuando se trata de unidades federativas tan distintas en cuanto al nivel de desarrollo económico e infraestructura instalada. Los subsidios ofrecidos a empresas no obedecen a reglas concretas, adoptando casi en su totalidad un carácter predominantemente político, por lo que la inclusión de consideraciones acerca de las coaliciones existentes de gobierno, la coincidencia ideológica entre los gobiernos federal y estatal, y otras variables de ‘mercado político’, puede ser muy prometedora a la hora de aumentar la capacidad explicativa de la especificación aquí presentada.

Además, es sabido que la guerra fiscal llevada a cabo por los estados brasileños, intensificada a partir de los años 90 con el objetivo de atraer inversiones y detener los desplazamientos de establecimientos, incluso de empresas extranjeras, ha acentuado las diferencias en esta categoría de gasto.

De forma resumida, otros factores de coste, como la orografía, de demanda, como el PIB per cápita, o el VAB industrial, factores políticos (formación de coaliciones estables, clientelismo político, actuación de determinados lobbies en la captura de rentas estatales, etc.) o de facilidad financiera, puedan estar más relacionados directamente con los gastos de este bloque.

Aún así, lo cierto es que no se puede despreciar el resultado ya obtenido en este apartado si atendemos a la relevancia del  $R^2$  conseguido.

Como se señala en la sección de cierre de este trabajo, la búsqueda necesaria de este tipo de variables explicativas alternativas, que se añadan a las estrictamente de coste y de necesidad relativa, ha resultado ser una de las enseñanzas de este ejercicio econométrico y, por lo tanto, un nuevo interrogante investigador para el futuro.

## 6- LECTURA GLOBAL DE LOS RESULTADOS DEL EJERCICIO ECONÓMétrICO

Los resultados extraídos del análisis empírico desarrollado a lo largo de este trabajo nos muestra que:

1. La población total de cada ente federado es directamente proporcional a su gasto total y a su gasto de carácter económico.
2. Los menores de 15 años son relevantes en los gastos educacionales y culturales mientras que los niños menores de 5 años lo son en los gastos sanitarios.
3. La densidad estuvo relacionada de alguna manera en todos los bloques de gasto público definidos en este trabajo, excepto en aquellos de carácter económico.
4. Excepto en los gastos educacionales, en los de naturaleza económica y aquellos de servicios públicos básicos, en todos ellos encontramos una fuerte influencia de los mayores de 65 años.
5. La población en riesgo de pobreza y la dispersión de los municipios solo se han tenido en cuenta a la hora de determinar los gastos de carácter económico.
6. Los gastos de promoción y protección social, los de servicios públicos básicos y los de carácter general, pueden ser explicados en cierta medida por las personas entre 15 y 65 años.

La tabla siguiente resume el escenario anteriormente descrito:

**Tabla 22 – Influencia de las variables sociales y demográficas en el gasto de los estados brasileños – 2000 - 2014**

Variables	Gasto Total	Educación y Cultura	Sanidad y Saneamiento	Promoción y Protección Social	Servicios Públicos Básicos	Act. de Carácter General	Act. de Carácter Económico
Superficie			X	X	X		
Densidad	X	X	X	X	X	X	
Dispersión							X
Pob. Total	X						X
Pob. menor 15 años		X					
Pob. entre 15 y 65 años				X	X	X	
Pob. mayor/igual 65 años	X			X		X	
Pob. menor 5 años			X				
Pob. entre 65 y 75 años			X				
Pob. mayor/igual 75 años							
Pob. Riesgo de Pobreza o Excl. Social							X
Pob. Rural			X				

Fuente: Elaboración propia.

Buena parte de los gastos públicos de los estados brasileños están orientados hacia la población anciana. Lo que nos lleva a pensar, mirando hacia atrás, que tenga algo que ver con la política del sueldo mínimo, impartida por el Estado brasileño a lo largo de los últimos años como forma de saldar la deuda social existente en el país.



No olvidemos que la última Constitución brasileña fue concebida en un ambiente conturbado, en la segunda mitad de la década de 80, después del país haber enfrentado un largo periodo de dictadura militar. Además, como es sabido, en este periodo las economías latinoamericanas vivieron épocas bastante difíciles, dando lugar a lo que se acabó conociendo como la “crisis de la deuda” en la cual la inflación desplomaba sus economías. De ahí que, en la Carta Magna promulgada en 1988, las pensiones y los beneficios sociales fueran indexados por el sueldo mínimo, con el objetivo de mantener el poder de compra de los pensionistas y de los necesitados, como afirma Giambiagi (2007). Eso conlleva que cualquier aumento en el sueldo mínimo genera un coste fiscal muy elevado.

Giambiagi (2007) defiende con números que si el Gobierno tiene como objetivo reducir “la insuficiencia de renta”, conceder aumentos por encima de la inflación al sueldo mínimo no es la mejor herramienta. Comentando los resultados del estudio de Paes de Barros, Carvalho y Franco (2006), en el cual han certificado que para cada 100 reales gasto se reduce en sólo 3 reales la “insuficiencia de renta” en las familias de extrema pobreza – y por lo tanto demuestra la ineficacia de la política adoptada – Giambiagi (2007) afirma, con ironía, que “debe de haber unas 357 ideas, como mínimo, de programas asistenciales en el que de cada R\$100,00 gastos, por lo menos más de R\$ 3,00 lleguen de hecho a los más necesitados” (p.90).

Ante este panorama se calcula que, entre 1997 y 2003, los rendimientos medios reales de la población que vive en las ciudades han sufrido unas pérdidas del orden del 24% mientras que, por otro lado, las pensiones básicas se valorizaran, obteniendo un crecimiento real del 28% (Giambiagi, 2007).

El mismo autor carga duramente contra esta política, considerada por él como una de las causas que lastran el desarrollo del país, basado en el siguiente razonamiento:

...primero porque beneficia fundamentalmente a los ancianos, a quien debemos una justa reverencia, pero de los cuales no irán depender el futuro del país. Si queremos que el Brasil crezca a un 5%, precisamos invertir y aplicar recursos públicos en la infancia y juventud. Nada más justo que evitar que nuestros padres y abuelos jubilados tengan pérdidas reales. De ahí a aumentar su remuneración en un 5% o un 10% al año, en un país estancado, hay una gran distancia.

La segunda razón por la cual el salario mínimo es un tributo hacia el pasado es que él es un símbolo del paternalismo estatal, que el país debe superar para modernizarse. Él representa la idea de que la mejora de bienestar del individuo transcurre de un acto de benevolencia oficial y no como mérito del propio esfuerzo. (Giambiagi, 2007, p. 92 e 93)

Todo eso, nos conduce a pensar que la política del sueldo mínimo, cuyos fines electorales también son evidentes, es una de las causas que ocasiona este “sesgo” hacia la población mayor siendo una de las características del Estado de Bienestar brasileño<sup>18</sup>, algo que hemos apoyado empíricamente en este análisis mostrado en el apartado 5.

## **7- CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y POSIBLES EXTENSIONES FUTURAS**

En este trabajo se analiza, de forma principal, si el reciente comportamiento de los gastos públicos liquidados por los distintos gobiernos estatales brasileños (en el período 2000-2014) se explica fundamentalmente por determinadas características sociodemográficas y geográficas que le son propias.

Para ello se eligen variables, seleccionadas habitualmente en la literatura internacional relacionada, se construye una base de datos específica, y se prueban diversas especificaciones econométricas, hasta alcanzar resultados económicos y estadísticamente razonables.

No obstante, parecía necesario para dotar de contexto y guiar la lectura de resultados del ejercicio econométrico, repasar antes las principales características del proceso descentralizador en la reciente democracia brasileña, describir las fuentes de recetas públicas de los estados – ya que son ellas que posibilitan la puesta en marcha de la acción pública – y describir, explicando su forma de funcionamiento, los fondos más relevantes, es decir, aquellos que contribuyen de forma más determinante en las recetas estatales y que, en principio, se destinan a corregir los desequilibrios horizontales y verticales entre los entes federados.

El trabajo demuestra que un país como Brasil, de dimensiones continentales, posee diferencias regionales objetivas de coste y necesidad de gasto que deben tenerse en cuenta como criterios explícitos en el reparto de los fondos públicos.

También ha quedado claro el enorme peso que, en la actualidad, tienen los mayores de 65 años a la hora de explicar los gastos públicos, lo que debe suponer una alerta para las autoridades públicas, pues a medida que el aumento de la esperanza de vida y los avances en esta área se van haciendo más concretos, demandan un esfuerzo mayor a las arcas públicas.

---

<sup>18</sup>Similar al caso español según algunos investigadores sugieren en [http://elpais.com/elpais/2017/01/30/opinion/1485772794\\_062744.html](http://elpais.com/elpais/2017/01/30/opinion/1485772794_062744.html)

Por otra parte, los niños de hasta 5 años juegan un papel fundamental en los gastos sanitarios mientras que, por otro lado, conforme la naturaleza del gasto, tanto la dispersión – en algunos casos calculada como números de municipios existentes, en otros como población que vive lejos de los centros urbanos – como la densidad, pueden afectarlos positiva o negativamente.

Nos ha llamado también la atención, considerando el aspecto distributivo del Estado, el hecho de que los gastos casi nunca han respondido al número de personas que viven en riesgo de pobreza o de exclusión social, salvo los de carácter económico, lo que nos lleva a pensar en la fragilidad del estado de bienestar brasileño. Esto refuerza el entendimiento de Fishlow (2011) cuando comenta en relación al Brasil que: “La transferencia de responsabilidades, en modo federalista, ha causado problemas en ciertos momentos. Persisten diferencias regionales en la cualidad de los servicios. Las destinaciones de recursos, que no tienen reglas exactas, ocasionalmente son dictadas por criterios políticos y no técnicos” (p.202).

Además, como se ha recordado en varias ocasiones, la existencia de valores de  $R^2$  aún lejanos a 1, nos alerta de que hay un conjunto de factores políticos, de disponibilidad de financiación, e incluso de heterogeneidad de preferencias territoriales que habría que explicitar para explicar la desigual evolución en el periodo del gasto ejecutado por los 26 estados brasileños. De esta forma, la agregación de variables explicativas que no sean sólo de costes y de necesidad en el modelo econométrico, podrían significar una mejora en los resultados obtenidos, lo que supone un desafío para futuras investigaciones.

Cuando se trata de estudios de esta naturaleza, las limitaciones son indisolubles y si no aparecen al comienzo, las encontraremos seguramente a lo largo del camino. En este caso no ha sido diferente. Recordemos que la Carta Magna elaborada a finales de los años 80 estableció diversas áreas en las que la responsabilidad de las mismas debería de compartirse a través de los tres niveles estatales. Así que no sólo aquellos gastos de competencia estatal reflejan todos los gastos efectivamente realizados en educación o en sanidad, por ejemplo. Para ello, se deberían de considerar también los de competencia federal y aquellos impartidos por los más de 5 mil municipios del país.

En cuanto a la disponibilidad de los datos, los encontramos en internet, pero la verdad es que encontrarlos en el formato adecuado no ha sido una tarea sencilla y muchas veces tuvimos que agruparlos para obtener la información deseada (las franjas de edad, por ejemplo). En algunos casos – como la variable que mide la población que vive lejos de los

centros urbanos o la que incluye la población por debajo del límite de la pobreza – no existía la información completa para todos los años del período correspondiente, lo que ha podido perjudicar en cierto modo el análisis.

Finalmente, el resultado del trabajo puede suscitar algunas posibles extensiones que pueden ser objetos de estudio futuros. Entender de forma más precisa y detallada el peso que tienen las variables sociodemográficas y geográficas en el gasto público efectivo (lo realizado en el trabajo, se puede considerar una primera aproximación), sería el primer paso para el desafío de estimar las necesidades objetivas de gasto de cada estado sirviendo este cálculo como base para modificar la actual fórmula de reparto del Fondo de Participación de los Estados. Para ello, se debería partir de la literatura relacionada y disponible de países descentralizados cuyos modelos de financiación están más consolidados – por ejemplo, Australia, España, Canadá, Holanda, Suiza o Alemania. Esto posibilitaría la comparación cuantitativa del reparto financiero llevado a cabo en Brasil en los últimos 15 años a través de un modelo teórico propuesto en cuanto a necesidades de gasto, lo que permitiría conocer qué estados salen ganando y perdiendo con el formato actual (de otra manera, cuáles están suprafinanciados y cuáles infrafinanciados, en términos relativos).

Además, previamente, se podrían incluso incorporar en el análisis nuevas variables como el nivel de formación de la población, la orografía o la climatología, e incluso macromagnitudes de naturaleza económica que han quedado fuera del ámbito de este estudio por limitaciones obvias de tiempo y espacio, como pueden ser la tasa de paro, la renta o el PIB per cápita.

## 8- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Ángel, A. (julio/diciembre de 2013). La política de descentralización y la deuda en el Brasil contemporáneo. *Ciencia Política*, (16), 66-88.

Arretche, M. (septiembre de 2003). Federalismo e Relações Intergovernamentais e políticas sociais no Brasil. *Seminário Internacional Análise comparativa sobre mecanismos de gestão inter-governamental e formatação de alternativas para o caso brasileiro*. Conferencia llevada a cabo en Brasília.

Arretche, M. (junio de 1999). Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40).

Barros, D. M., y de Lima, L. D. (2015). Orçamento público, região e financiamento em saúde: rendas do petróleo e desigualdades entre municípios. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(10), 2973-2984.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 15.03.2017.

Brasil. Lei Complementar nº62, de 28 de dezembro de 1989.

Brasil. Lei Complementar nº87 de 13 de setembro de 1996.

Brasil. Lei Complementar nº143 de 17 de julho de 2013.

Brasil. Lei nº4320 de 17 de março de 1964.

Brasil. Lei nº5.172 de 25 de outubro de 1966.

Brasil. Ministério da Fazenda. (agosto de 2014). *O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE*. Recuperado de [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/CartilhaFPM.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf)

Brasil. Ministério da Fazenda. (2016). Resultado do Tesouro Nacional – Maio/2016. Recuperado de [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327905/pge\\_boletim\\_fpm\\_fpe\\_mai2016.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327905/pge_boletim_fpm_fpe_mai2016.pdf)

Callegari, C. (2002). *O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana.

Castells, A., Montolio, D., y Solé, A. (marzo de 2006). La inversión en infraestructuras en las CCAA: determinantes y cálculo de un índice de necesidades de gasto. *Revista de Economía Pública*, (178), 23-54.

Castells, A., y Solé, A. (mayo de 1998). Estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica. *La Realidad de la Solidaridad en la Financiación Autonómica*. Simposio llevado a cabo en el V Encuentro de Economía Pública, Valencia, España.

Conselho Nacional de Saúde, Ministério da Saúde. *Parâmetros Consensuais sobre a Implementação e Regulamentação da Emenda Constitucional 29*. Recuperado de [conselho.saude.gov.br/docs/Parametros\\_Consensuais\\_EC\\_%2021jun01.doc](http://conselho.saude.gov.br/docs/Parametros_Consensuais_EC_%2021jun01.doc)

Conte, N. C. (julio/diciembre de 2014). Desempenho fiscal do estado do Rio Grande do Sul: uma análise do período pós Lei de Responsabilidade Fiscal – 2004 a 2012. *Teoria e Evidência Econômica*, (43), 262-282.

Costa, R. C. R. da (junio de 2002). Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. *Revista de Sociologia e Política*, (18), 49-71.

Da Costa Nunes, R., y Perez Perez Nunes, S.(2004). O papel dos Fundos de Participação dos Estados – FPE na convergência da renda per capita dos estados brasileiros. *Revista de Economía y Estadística*, 42(2), 89-103.

Dalmonech, L. F., Teixeira, A., y Sant’Anna, J. M. B. (julio/agosto de 2011). O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 45(4), 1173-1196.

Davies, N. (2006). FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educ. Soc.*, 27(96), 753-774.

Davies, N. (2011). Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, 1(3).

de Carvalho, M., Paulus Júnior, A., y Cordoni Junior, L. (2008). Financiamento público da saúde pelo governo do Estado do Paraná, Brasil, 1991-2006. *Cad. Saúde Pública*, 24(11), 2532-2540.

de la Fuente, A. (noviembre de 2015). *El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica*. Recuperado de <http://documentos.fedea.net/#year/2015>

de la Fuente, A. (octubre de 2015). *El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión*. *Fedea Policy Papers* n° 2015-7. Recuperado de <http://documentos.fedea.net/#year/2015>

Domingo, M. D., Miret, J. S., y Girona, F. X. T. (2010). Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización funcional en el sector público de la Generalitat de Cataluña. *Presupuesto y Gasto Público*, (60), 57-81.

Duarte, A. J. M., da Silva, A. M. A., Luz, E. M y Gerardo, J. C. (enero/abril 2011). Transferências Federais no Brasil em 2006: Uma Análise de Desequilíbrios Vertical e Horizontal. *Revista de Economia*, 37(1), 169-196.

Fernandes, F. (1975). *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.

Fishlow, A. (2011). *O novo Brasil: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais*. São Paulo: Saint Paul Editora.

Giambiagi, F. (2007). *Brasil, raízes do atraso: paternalismo x produtividade*. Rio de Janeiro, Brasil: Elsevier.

Guedes, K. P., y Gasparini, C. E. (abril/junio de 2007). Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. *Econ. Aplic.*, 11(2), 303-323.

Höehr, J. B. (2014). *O mito da descentralização no Brasil: uma análise da concentração de poder da União* (tesis de grado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Laborda, J. L., y Salas, V. (2002). Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda. *Revista de Economía Aplicada*, X(28), 121-150.

Lazzari, J. B. (marzo de 2003). Fontes de financiamento do Sistema Único de Saúde. *Revista de Direito Sanitário*, 4 (1).

McLure Jr., C. E.(1983). (Org.). *Tax assignment in federal countries*. Canberra: Australian National University.

Mendes, M., Miranda, R. B., y Cossio, F. (abril de 2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para Discussão*, 40.

Mora, M., y Varsano, R. (2001). *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties*. Rio de Janeiro: IPEA.

Moreno, M. F. (1994). Incidencia del factor demográfico en el gasto en protección social en la Comunidad de Castilla y León. *IV Congreso de Economía Regional de Castilla y León*. Congreso llevado a cabo en Burgos, España.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.

Oliveira, F. A. (1999). *Evolução, determinantes e dinâmicas do gasto social no Brasil: 1980/1996*. Brasília, Brasil: IPEA.

Paes de Barros, R., Carvalho, M., y Franco, S. (septiembre de 2006). A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil. *IPEA, Boletim de conjuntura*, (74), 91-97. Recuperado de [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/137\\_Salario%20minimo%20e%20pobreza%20-%20nota%20tecnica%20IPEA.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/137_Salario%20minimo%20e%20pobreza%20-%20nota%20tecnica%20IPEA.pdf)

Pochmann, M. (2015). *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Editora Ideias Letras.

Pinto, J. M. de R. (octubre de 2007). A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educ. Soc.*, 28 (100), 887-897.

Rangel, R. M., y Garmendia, E. S. R. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberais en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64.

Receita Federal do Brasil (2013). *Relatório da Carga Tributária*. Recuperado de <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>

Rezende, F. (1995). *Federalismo Fiscal: Novo papel para Estados e Municípios*. Recuperado de [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0000612.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000612.pdf).

Rezende, F., y Afonso, J. R. (2002). The Brazilian federation: facts, challenges and perspectives. Stanford: Stanford University.

Rezende, F. da C. (1997). Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Allocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). *Dados*, 40(3).

Rocha, F., y Giuberti, A. C. (octubre/diciembre de 2007). Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. *Economia Aplicada*, 11(4).

Rolnik, R. (2004). Descentralización y Federalismo en el Brasil. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (8-9), 91-99.

Ruggeri, G. C., Howard, R., y Van Wart, D. (1993). Structural imbalances in the Canadian fiscal system. *Canadian Tax Journal*, 41, 454-472.

Salvador, E. (enero/julio de 2012). O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil. *Textos & Contextos*, 11(1), 40-51.

Salvador, E., y Alencar Junior, O. G. (2015). Finanças, fundo público e financiamento da Seguridade Social no Brasil. *R. Katál*, 18(2), 239-248.

Santos, F. A. S., Gurgel Junior, G. D., Pacheco, H. F., y Martelli, P. J. L. (2015). A regionalização e financiamento da saúde: um estudo de caso. *Cad. Saúde Colet.*, 23(4), 402-408.

Schwartzman, S. (Ed.). (2014). *A via democrática: como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Elsevier.

Serra, J., y Afonso, J. R. (1991). Finanças Públicas Municipais Trajetória e Mitos. *Conjuntura Econômica*, 45(10), 44-50.

Serra, J., y Afonso, J. R. (abril de 2007). El federalismo fiscal en Brasil: Una visión panorámica. *Revista de la Cepal*, 91, 29-52.

Silva, A. (diciembre de 2015). Tributação e os custos do direito à educação básica: uma abordagem sobre a composição financeira do FUNDEB. *Revista da Faculdade de Direito*, (28).

Silva, S. M., Lopes, J. E., Perdeneiras, M. M., y Paulo, E. (julio/diciembre de 2012). Dez anos de responsabilidade fiscal: um estudo da dívida pública da prefeitura de Recife. *Revista Ambiente Contábil*, 4(2), 1-17.



- Simão, J. B., y Orellano, V. I. F. (enero/marzo de 2015). Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. *Estud. Econ.*, 45(1), 33-63.
- Souza, C. (2001a). Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. *Revista Dados*, 44(3), 513-560.
- Souza, C. (2001b). Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Revista Lua Nova*, (52).
- Stepan, A. (2000). *Para uma Análise do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos*. doi: 10.1590/S0011-52581999000200001
- Suárez, F., y Giambiagi, F. (1999). *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. Río de Janeiro: BNDES
- Teixeira, H. V., y Teixeira, M. G. (2003). Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. *Ciências & Saúde Coletiva*, 8(2), 379-391.
- Velasco, M. M. (mayo de 2007). Transformaciones de las Administraciones Locales en paralelo a la descentralización en Brasil. *Revista URBANO*, (15), 64-73.
- Zabalza, A. (octubre de 2012). Necesidades, crisis y endeudamiento de las Comunidades Autónomas. *La consolidación fiscal en España: El papel de las comunidades autónomas y los municipios (experiencias, retos y perspectivas)*. Simposio llevado a cabo en la III Conferencia sobre Federalismo y Descentralización en España, Santiago de Compostela, España.
- Zabalza, A. (octubre de 2013). *Las necesidades de gasto en la financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Informe para el Departamento de Hacienda y Administración Pública el Gobierno de Aragón, Zaragoza, España.
- Wilkins, R. (julio/diciembre de 2007). El federalismo en Australia: la cuestión de las transferencias de fondos. *Doc. aportes adm. pública gest. estatal*, (9).

## 9- Apéndice

- A.1 Listado de funciones y sub funciones según la Portaría n°42 de 14 de abril de 1999**

FUNCIONES	SUBFUNCIONES
01 – Legislativa	031 – Acción Legislativa 032 – Control Externo
02 – Judicialia	061 – Acción Judicialia 062 – Defensa del Interés Público en el Proceso Judicialio
03 – Esencial a la Justicia	091 – Defensa de la Orden Jurídica 092 – Representación Judicial y Extrajudicial
04 – Administración	121 – Planificación y Presupuesto 122 – Administración General 123 – Administración Financiera 124 – Control Interno 125 – Normalización y Fiscalización 126 – Tecnología de la Información 127 – Ordenamiento Territorial 128 – Formación de los Recursos Humanos 129 – Administración de Recetas 130 – Administración de Concesiones 131 – Comunicación Social
05 – Defensa Nacional	151 – Defensa Aérea 152 – Defensa Naval 153 – Defensa Terrestre
06 – Seguridad Pública	181 – Policía 182 – Defensa Civil 183 – Información y Inteligencia
07 – Relaciones Exteriores	211 – Relaciones Diplomáticas 212 – Cooperación Internacional
08 – Asistencia Social	241 – Asistencia al Idoso 242 – Asistencia al Portador de Deficiencia 243 – Asistencia a la Crianza y al Adolescente 244 – Asistencia Comunitaria
09 – Previdencia Social	271 – Previdencia Básica 272 – Previdencia del Régimen Estatutario 273 – Previdencia Complementar 274 – Previdencia Especial
10 – Sanidad	301 – Atención Básica 302 – Asistencia Hospitalaria y Ambulatoria 303 – Suporte Profiláctico y Terapéutico 304 – Vigilancia Sanitaria

FUNCIONES	SUBFUNCIONES
	305 – Vigilancia Epidemiológica 306 – Alimentación e Nutrición
11 – Trabajo	331 – Protección y Beneficios al Trabajador 332 – Relaciones de Trabajo 333 – Empleo 334 – Fomento al Trabajo
12 – Educación	361 – Enseñanza Fundamental 362 – Enseñanza Media 363 – Enseñanza Profesional 364 – Enseñanza Superior 365 – Enseñanza Infantil 366 – Enseñanza de Jóvenes y Adultos 367 – Enseñanza Especial 368 – Enseñanza Básica
13 – Cultura	391 – Patrimonio Histórico, Artístico y Arqueológico 392 – Difusión Cultural
14 – Derechos de la Ciudadanía	421 – Custodia y Reintegración Social 422 – Derechos Individuales, Colectivos y Difusos 423 – Asistencia a la Población Indígena
15 – Urbanismo	451 – Infra-Estructura Urbana 452 – Servicios Urbanos 453 – Transportes Colectivos Urbanos
16 – Habitación	481 – Habitación Rural 482 – Habitación Urbana
17 – Saneamiento	511 – Saneamiento Básico Rural 512 – Saneamiento Básico Urbano
18 - Gestión Ambiental	541 – Preservación y Conservación Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperación de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorología
19 – Ciencia y Tecnología	571 – Desarrollo Científico 572 – Desarrollo Tecnológico y Ingeniería 573 – Difusión del Conocimiento Científico e Tecnológico
20 – Agricultura	605 – Abastecimiento 606 – Extensión Rural 607 – Irrigación 608 – Promoción de la Producción Agropecuaria 609 – Defensa Agropecuaria
21 – Organización Agraria	631 – Reforma Agraria 632 – Colonización
22 – Industria	661 – Promoción Industrial

FUNCIONES	SUBFUNCIONES
	662 – Producción Industrial 663 – Mineralización 664 – Propiedad Industrial 665 – Normalización y Calidad
23 – Comercio e Servicios	691 – Promoción Comercial 692 – Comercialización 693 – Comercio Exterior 694 – Servicios Financieros 695 – Turismo
24 – Comunicaciones	721 – Comunicaciones Postales 722 – Telecomunicaciones
25 – Energía	751 – Conservación de Energía 752 – Energía Eléctrica 753 – Combustibles Minerales 754 – Biocombustibles
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte de Carretera 783 – Transporte Ferroviario 784 – Transporte Acuáticos 785 – Transportes Especiales
27 – Deporto y Ocio	811 – Deporto de Rendimiento 812 – Deporto Comunitario 813 – Ocio
28 – Encargos Especiales	841 – Refinanciamiento de la Deuda Interna 842 – Refinanciamiento de la Deuda Externa 843 – Servicio de la Deuda Interna 844 – Servicio de la Deuda Externa 845 – Otras Transferencias 846 – Otros Encargos Especiales 847 – Transferencias para la Enseñanza Básica

- **A.2 Estadísticos Descriptivos de las variables dependientes**

Gasto Total				Gastos con Protección y Promoción Social			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1% 6.97e+08	5.90e+08			1% 2.84e+07	1.54e+07		
5% 1.30e+09	6.21e+08			5% 5.79e+07	2.29e+07		
10% 1.96e+09	6.40e+08	Obs	390	10% 1.37e+08	2.56e+07	Obs	390
25% 3.43e+09	6.97e+08	Sum of Wgt.	390	25% 3.35e+08	2.84e+07	Sum of Wgt.	390
50% 6.65e+09		Mean	1.41e+10	50% 9.99e+08		Mean	2.21e+09
	Largest	Std. Dev.	2.34e+10		Largest	Std. Dev.	4.04e+09
75% 1.41e+10	1.55e+11			75% 2.31e+09	2.52e+10		
90% 3.19e+10	1.60e+11	Variance	5.49e+20	90% 4.87e+09	2.79e+10	Variance	1.64e+19
95% 5.24e+10	1.77e+11	Skewness	4.361624	95% 8.67e+09	3.14e+10	Skewness	4.545775
99% 1.55e+11	1.83e+11	Kurtosis	25.79132	99% 2.52e+10	3.40e+10	Kurtosis	28.28799
Gastos con Sanidad y Saneamiento				Gastos de Carácter Económico			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1% 6.27e+07	2.78e+07			1% 852763.1	239834.2		
5% 1.30e+08	5.27e+07			5% 4144195	444556.3		
10% 1.85e+08	6.06e+07	Obs	390	10% 6822013	494122	Obs	390
25% 4.07e+08	6.27e+07	Sum of Wgt.	390	25% 1.65e+07	852763.1	Sum of Wgt.	390
50% 8.46e+08		Mean	1.63e+09	50% 3.93e+07		Mean	1.34e+08
	Largest	Std. Dev.	2.52e+09		Largest	Std. Dev.	2.13e+08
75% 1.87e+09	1.67e+10			75% 1.67e+08	8.97e+08		
90% 3.87e+09	1.74e+10	Variance	6.35e+18	90% 4.25e+08	9.85e+08	Variance	4.52e+16
95% 5.15e+09	1.88e+10	Skewness	4.334782	95% 5.53e+08	1.18e+09	Skewness	3.109675
99% 1.67e+10	2.02e+10	Kurtosis	26.12785	99% 8.97e+08	1.92e+09	Kurtosis	18.12198
Gastos con Educación y Cultura				Gastos de Carácter General			
Percentiles	Smallest			Percentiles	Smallest		
1% 1.79e+08	1.30e+08			1% 3.04e+08	2.48e+08		
5% 2.65e+08	1.54e+08			5% 5.71e+08	2.57e+08		
10% 3.52e+08	1.58e+08	Obs	390	10% 7.90e+08	2.72e+08	Obs	389
25% 5.66e+08	1.79e+08	Sum of Wgt.	390	25% 1.42e+09	3.04e+08	Sum of Wgt.	389
50% 9.94e+08		Mean	2.29e+09	50% 2.64e+09		Mean	5.67e+09
	Largest	Std. Dev.	4.11e+09		Largest	Std. Dev.	9.78e+09
75% 2.16e+09	2.65e+10			75% 5.48e+09	6.48e+10		
90% 4.85e+09	3.02e+10	Variance	1.69e+19	90% 1.21e+10	6.49e+10	Variance	9.57e+19
95% 7.29e+09	3.10e+10	Skewness	4.687118	95% 2.15e+10	7.59e+10	Skewness	4.518675
99% 2.65e+10	3.12e+10	Kurtosis	28.07301	99% 6.48e+10	7.72e+10	Kurtosis	27.14012

- **A.3 Estadísticos Descriptivos de las variables independientes**

Población Total					Superficie				
Percentiles	Smallest				Percentiles	Smallest			
1% 379035	336829				1% 21918.45	21918.45			
5% 577786	351178				5% 27848.16	21918.45			
10% 734721.5	365275	Obs		390	10% 43781.57	21918.45	Obs		390
25% 2382080	379035	Sum of Wgt.		390	25% 95737.9	21918.45	Sum of Wgt.		390
50% 3707133		Mean		7172698	50% 231033.2		Mean		327307.2
	Largest	Std. Dev.		8374549		Largest	Std. Dev.		370643
75% 8825549	4.29e+07				75% 340110.4	1559149			
90% 1.56e+07	4.33e+07	Variance		7.01e+13	90% 903198.1	1559149	Variance		1.37e+11
95% 2.01e+07	4.37e+07	Skewness		2.664745	95% 1247955	1559149	Skewness		2.035736
99% 4.29e+07	4.40e+07	Kurtosis		10.95297	99% 1559149	1559149	Kurtosis		6.531124
Población menor 15 años					Densidad				
Percentiles	Smallest				Percentiles	Smallest			
1% 145913	131858				1% 1.689849	1.501682			
5% 226036	136752				5% 2.135848	1.565655			
10% 259701.5	141473	Obs		390	10% 3.29928	1.628503	Obs		390
25% 660604	145913	Sum of Wgt.		390	25% 5.834352	1.689849	Sum of Wgt.		390
50% 1116360		Mean		1922155	50% 28.889		Mean		52.98113
	Largest	Std. Dev.		2010803		Largest	Std. Dev.		73.59107
75% 2490989	1.01e+07				75% 67.63491	369.459			
90% 4041460	1.01e+07	Variance		4.04e+12	90% 111.3379	371.7086	Variance		5415.645
95% 5068114	1.01e+07	Skewness		2.435298	95% 171.1641	373.8829	Skewness		2.83478
99% 1.01e+07	1.01e+07	Kurtosis		9.796503	99% 369.459	375.9841	Kurtosis		11.92294
Población entre 15 y 65 años					Dispersión				
Percentiles	Smallest				Percentiles	Smallest			
1% 223930	196754				1% 15	15			
5% 334419	205928				5% 16	15			
10% 451602	214971	Obs		390	10% 22	15	Obs		390
25% 1584704	223930	Sum of Wgt.		390	25% 77	15	Sum of Wgt.		390
50% 2435879		Mean		4784456	50% 154.5		Mean		212.5128
	Largest	Std. Dev.		5781991		Largest	Std. Dev.		197.9732
75% 5838343	3.00e+07				75% 242	853			
90% 1.06e+07	3.03e+07	Variance		3.34e+13	90% 467	853	Variance		39193.39
95% 1.38e+07	3.07e+07	Skewness		2.743467	95% 645	853	Skewness		1.670.767
99% 3.00e+07	3.10e+07	Kurtosis		11.39493	99% 853	853	Kurtosis		549.094
Población mayor o igual 65 años					Personas que viven por debajo de la línea de pobreza				
Percentiles	Smallest				Percentiles	Smallest			
1% 9192	8217				1% 100447	81731			
5% 15072	8498				5% 156381	98191			
10% 26226.5	8831	Obs		390	10% 223880	98697	Obs		338
25% 108656	9192	Sum of Wgt.		390	25% 468785	100447	Sum of Wgt.		338
50% 243411.5		Mean		466086.5	50% 1145723		Mean		1739507
	Largest	Std. Dev.		616383.7		Largest	Std. Dev.		1718444
75% 566449	3245657				75% 2447430	7877412			
90% 1160442	3388015	Variance		3.80e+11	90% 4242319	7896018	Variance		2.95e+12
95% 1574089	3542571	Skewness		2.679392	95% 5037128	8185687	Skewness		1.628.664
99% 3245657	3707925	Kurtosis		11.24521	99% 7877412	8236135	Kurtosis		5.626.747

Población menor 5 años					Población entre 65 y 75 años				
Percentiles		Smallest			Percentiles		Smallest		
1%	51244	48084			1%	6188	5469		
5%	80177	49773			5%	10195	5675		
10%	89121.5	51200	Obs	390	10%	16718.5	5919	Obs	390
25%	216221	51244	Sum of Wgt.	390	25%	70445	6188	Sum of Wgt.	390
50%	382417		Mean	622167.6	50%	148652.5		Mean	289271.1
		Largest	Std. Dev.	648742			Largest	Std. Dev.	379178.2
75%	826245	3372041			75%	354354	1978094		
90%	1311668	3385852	Variance	4.21e+11	90%	721854	2064890	Variance	1.44e+11
95%	1635819	3391771	Skewness	2.487127	95%	940815	2161486	Skewness	2.675783
99%	3372041	3396789	Kurtosis	10.16909	99%	1978094	2268173	Kurtosis	11.1723

Población mayor o igual 75 años					Personas que viven lejos de los centros urbanos				
Percentiles		Smallest			Percentiles		Smallest		
1%	3004	2748			1%	1	1		
5%	4842	2823			5%	1	1		
10%	9508	2912	Obs	390	10%	15	1	Obs	312
25%	38432	3004	Sum of Wgt.	390	25%	59.5	1	Sum of Wgt.	312
50%	90983		Mean	176815.4	50%	133.5		Mean	131.5545
		Largest	Std. Dev.	237690			Largest	Std. Dev.	82.99272
75%	211596	1267563			75%	202.5	274		
90%	441092	1323125	Variance	5.65e+10	90%	247	275	Variance	6887.791
95%	632157	1381085	Skewness	2.690108	95%	262	276	Skewness	.0203157
99%	1267563	1439752	Kurtosis	11.39053	99%	274	277	Kurtosis	1.79922